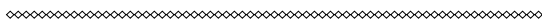
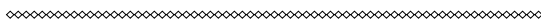


Prawo i władza
na przestrzeni wieków



Jan Zabłocki

Uchwały rzymskich zgromadzeń ludowych



Zycie publiczne w Rzymie w okresie republiki, toczyło się głównie na *comitia*, czyli zgromadzeniach ludowych, zwoływanych przez urzędników we właściwym czasie i w sposób z góry określony dla danego rodzaju zgromadzenia, a towarzyszyły temu odpowiednie ceremonie.

Przed rozpoczęciem czynności na zgromadzeniu należało nawiązać bezpośredni kontakt z bóstwami, by za pomocą różnych znaków na niebie i ziemi poznać ich wolę, czyli dokonać *auspicia*¹. *Auspicia* należało odbyć w miejscu do tego przeznaczonym, które jednoznacznie wiązało się z miejscem, gdzie odbywały się *comitia*. Dokonywanie *auspicia* w innym miejscu powodowało, że czynność, którą poprzedzały, można było uznać za *iniusta*.

Dyskusyjne jest jednak, czy *auspicia* były związane z określonym dniem dokonywania czynności, czy z czynnością, do której się odnosiły. Jeśli bowiem zgromadzenie poprzedzone przez *auspicia* nie dokonało czynności, np. wyboru urzędnika, przed zachodem słońca, bez konieczności dokonywania *auspicia*, mogły tej czynności dokonać następnego dnia, o ile był to też *dies comitalis*². Kiedy jednak *au-*

¹ Gell. 3, 2, 8–10: *Sacra sunt Romana partim diurna, alia nocturna; sed ea, quae inter noctem fiunt, diebus addicuntur, non noctibus; quae igitur sex posterioribus noctis horis fiunt, eo die fieri dicuntur, qui proximus eam noctem inlucescit. Ad hoc ritus quoque et mos auspicandi eandem esse observationem docet: nam magistratus, quando uno die eis auspicandum est et id, super quo auspicaverunt, agendum, post mediam noctem auspicantur et post meridiale solem agunt, auspicatique esse et egisse eodem die dicuntur.*

² L. Ross Taylor, *Roman Voting Assemblies. From the Hannibalic War to the Dictatorship of Caesar*, New York 1966, s. 7; J. Farrel, *The Distinction between 'Comitia' and 'Concilium'*, „Athenaeum” 1986, nr 74 (3–4), s. 407, n. 2. Tylko wybór cenzora musiał się odbyć w ciągu jednego dnia i, jeżeli tylko jeden kandydat uzyskał wymaganą liczbę głosów, wyboru nie ogłaszano, a zgromadzenie musiało być zwołane jeszcze raz pod nowymi *auspicia*. Por. Liv. 9, 34, 25.

spicia wypadły niepomysłnie, ogłaszano, że czynność, którą poprzedzały winna się odbyć *alio die*³.

Auspicia w sprawach państwowych przysługiwały królowi, augurom, a później najwyższym urzędnikom republikańskim w czasie sprawowania ich urzędu oraz *patres* w czasie wygaśnięcia wszystkich urzędów kurulnych, czyli w okresie *interregnum*, a więc przysługiwały tym, którzy mieli *imperium*⁴.

Żyjący pod koniec republiki Valerius Messala Rufus, piastujący godność augura przez 55 lat, w swojej pracy *De auspiciis*, cytowanej przez Aulusa Gelliusa, słynnego antykwarystę⁵ z czasów cesarza Hadriana, dzieli *auspicia* na *auspicia minora*⁶ i *auspicia maiora*. *Auspicia maiora* przysługiwały konsulom, pretorom i cenzorom, czyli magistraturom wyższym. Jednakże wśród tych magistratur Gellius postrzegał pewne zróżnicowanie. Jego zdaniem, kolegami konsulów w urzędzie byli pretorzy. Cenzorzy zaś, choć zaliczani byli do magistratury wyższej, nie byli kolegami w urzędzie ani pretorów, ani konsulów. *Auspicia minora* przysługiwały natomiast urzędnikom niższym⁷.

Możliwość dokonywania *auspicia* wiązała się też z uprawnieniem *magistratus* do zwoływania zgromadzeń i odpowiednio z kompetencjami tych zgromadzeń. Według wspomnianego Messali, konsul zwoływał lud na *contiones* i *comitia*⁸. Pretor mógł to uczynić jedynie w przypadku, gdy tego nie zrobił konsul. Kiedy jednak zgromadzenie zwołał niższy urzędnik, wówczas nie można było dokonywać wyboru urzędnika wyższego. Zwołujący *comitia* nie mógł też zostać zastąpiony później

³ Cic., *De leg.* 2, 12, 31. Zob. także: L. Ross Taylor, *op. cit.*, s. 8.

⁴ Zob.: G. W. Botsford, *The Roman Assemblies. From their Origin to the End of Republic*, New York 1968 (wyd. pierwsze 1909), s. 100 i nast.; P. de Francisci, *Primordia civitatis*, Romae 1959, s. 511 i nast.; J. Bleicken, *Zum Begriff der römischen Amtsgewalt*. ('*auspicium* – *potestas* – *imperium*'), Göttingen 1981, s. 259 i nast.

⁵ Zob. J. Zabłocki, *The Intellectual Background of Aulus Gellius*, „Diritto@Storia” 2007, nr 6, www.dirittoestoria.it/6/Tradizione-romana/Zablocki-Jan-Intellectual-background-Aulus-Gellius.htm.

⁶ Zob. Fest., s.v. *Minora*, L. 148.

⁷ Gell. 13, 15, 4–7: *Propterea ex eo libro verba ipsius Messalae subscripsimus. Patriciorum auspicia in duas sunt divisa potestates. Maxima sunt consulum, praetorum, censorum. Neque tamen eorum omnium inter se eadem aut eiusdem potestatis, ideo quod conlegae non sunt censores consulum aut praetorum, praetores consulum sunt. [...] Reliquorum magistratuum minora sunt auspicia. Ideo illi 'minores', hi 'maiores' magistratus appellantur. Minoribus creatis magistratibus tributis comitiis magistratus, sed iustus curiata datur lege; maiores centuriatis comitiis fiunt*. Zob. także P. Catalano, *Contributi allo studio del diritto augurale*, Torino 1960, s. 469 i nast.; A. Magdelain, *Recherches sur l'imperium. La loi curiate et les auspices d'investiture*, Paris 1968, s. 14 i nast.; J. Bleicken, *Zum Begriff der römischen Amtsgewalt...*, s. 265 i nast.

⁸ Gell. 13, 16, 1: *Consul ab omnibus magistratibus et comitiatum et contionem avocare potest. Praetor et comitiatum et contionem usquequaque avocare potest nisi a consule*. Messala wskazuje na możliwość odwołania *contio* lub *comitia* przez drugiego urzędnika, ale tylko mającego wyższą władzę. W ten sposób konsul mógł odwołać zgromadzenie zwołane przez pretora, ale nie odwrotnie. Stąd można wysnuć wniosek, że konsul miał z pewnością tak *ius contionandi*, jak i *ius agendi cum populo*.

przez innego urzędnika, a to z tego względu, że władza zwoływania i przewodniczenia zgromadzeniu była niepodzielna. Ten więc, kto zwoływał zgromadzenie, ten mu też przewodniczył. Chociaż lud na zgromadzenie zwoływał pomocnik konsula, to jednak uważano, że zgromadzenie zwołuje sam konsul, a nie wykonujący jego polecenie. *Comitia curiata* zwoływał liktor, podczas gdy *comitia centuriata* zwoływał *cornix*⁹. Jedne i drugie były też objęte wspólną nazwą *comitia calata*. Jak można przypuszczać była to inna nazwa na oznaczenie *contiones*, czyli pierwszej fazy zbierającego się ludu na *comitia*¹⁰.

Termin *contio* miał jednakże wielorakie znaczenie¹¹. Mógł oznaczać zarówno miejsce, jak i trybunę, z której wygłasza się przemówienia do ludu, zgromadzony lud słuchający przemówienia, a nawet samą mowę. Na *contio* następowało też zwykłe przekazanie przez urzędnika informacji, która lud interesowała, czy wyrażenie własnego zdania w sprawach publicznych, a także dokonanie czynności, której ważność była uwarunkowana obecnością ludu¹².

Rozróżnienie między *contio* i *comitium* sprawiało poważne trudności pisarzom greckim przedstawiającym instytucje rzymskie. Polybios, przebywający w Rzymie w połowie II wieku p.n.e., zazwyczaj unikał używania słowa oznaczającego zgromadzenia, a lud zebrany zarówno na *contio*, jak i na *comitia*, nazywał *demos*. Dio Cassius, pisząc o ustroju pryncypatu, na oznaczenie *contio* i *comitium* często używał podobnych terminów. Plutarch i Appian, którzy nie pojmowali różnic między tymi rodzajami zgromadzeń, często oddawali *contio* poprzez termin *ekklesia*, oznaczający w języku greckim zgromadzenie, na którym toczono zarówno dyskusje, jak i przeprowadzano głosowanie¹³.

Powstaje zatem pytanie, czy *contio* mogła oznaczać zebranie, na którym dochodziło do głosowania. Wskazywałoby na to wyjaśnienie zwrotu *contionem convocari* jako *cum populo agi* przez Luciusa Iuliusa Cezara, które przytoczył w swoich

⁹ Gell. 15, 27, 1–3: *In libro Laelii Felicis ad Q. Mucium primo scriptum est Labeonem scribere 'calata' comitia esse, quae pro conlegio pontificum habentur aut regis aut flaminum inaugurandorum causa. Eorum autem alia esse 'curiata', alia 'centuriata'; 'curiata' per lictorem curiatum 'calari', id est 'convocari', 'centuriata' per cornicinem. Isdem comitiis, quae 'calata' appellari diximus, et sacrorum detestatio et testamenta fieri solebant.*

¹⁰ Gell. 13, 16, 3: *Ex his verbis Messalae manifestum est aliud esse 'cum populo agere', aliud 'contionem habere'. Nam 'cum populo agere' est rogare quid populum, quod suffragiis suis aut iubeat aut vetet, 'contionem' autem 'habere' est verba facere ad populum sine ulla rogatione.*

¹¹ Por. Gell. 18, 7, 5–9: *Misit autem paulo post Favorino librum, quem promiserat – Verri, opinor, Flacci erat –, in quo scripta ad hoc genus quaestionis pertinentia haec fuerunt: [...] 'contionem' autem tria significare: locum suggestumque, unde verba fierent, sicut M. Tullius in oratione, quae inscripta est contra contionem Q. Metelli: 'escendi' inquit 'in contionem, concursus est populi factus'; item significare coetum populi adistentis, sicuti idem M. Tullius in oratore ait: 'Contiones saepe exclamare vidi, cum apte verba cecidissent. Etenim expectant aures, ut verbis conligetur sententia'; item orationem ipsam, quae ad populum diceretur.* Por. F. Pina Polo, *Las 'contiones' civiles y militares en Roma*, Zaragoza 1989, s. 4 i nast. oraz 41 i nast.

¹² Zob. Varro, *De ling. Lat.* 5, 155; Fest., s.v. *Comitiales*, L. 34.

¹³ L. Ross Taylor, *op. cit.*, s. 3.

Saturnalia Macrobius¹⁴. Jednakże zwrot ten nie odnosił się we wspomnianym przypadku jednoznacznie do zgromadzenia głosującego¹⁵. Natomiast w żadnym innym źródle nie spotyka się terminu *contio* na oznaczenie zgromadzeń głosujących.

Przeciw użyciu słowa *contio* na oznaczenie zgromadzenia głosującego przemawia też przekaz Asconiusa. Ten bowiem odróżnia zebranych głosujących w swoich *tribus* od zgromadzeń zwanych *contiones*, na których zbierał się lud w bezładzie¹⁶. Podobny wniosek można wysnuć już z pracy Varrona, który w *De lingua Latina* podawał, że *comitia centuriata*, na których przeprowadzano głosowanie, odbywały się dopiero po *contiones*¹⁷.

Contio – to przypuszczalnie pierwsza faza zgromadzenia, na której przedstawiano swoje stanowiska, przed decydującym rozstrzygnięciem w głosowaniu. Jest to tym bardziej prawdopodobne, że *contiones* mogły być zwoływane przez różnych zainteresowanych. Mogły się one odbywać równocześnie, bez bliżej określonego porządku, w wielu miejscach i w tym samym czasie¹⁸.

Zebrania te były zwoływane bądź przez *magistratus*¹⁹, bądź przez pontyfików²⁰. Dokonywano na nich różnorodnych ceremonii sakralnych i czynności, które mogły odbywać się wyłącznie po odbyciu *auspicia*. Wymienić tu można *inauguratio regis aut flaminum* oraz *testamentum calatis comitiis* i *sacrorum detestatio*²¹. Ponieważ udział w tych *contiones* nie był zorganizowany według kryterium przynależności do *curia*, *centuria* czy *tribus*, mogli w nich brać udział wszyscy zainteresowani uroczystymi obrzędami czy ceremoniami, także kobiety²².

Przykładem tego może być przekaz Gelliusa dotyczący *captio* westalek²³. Obrzędy związane z naborem dziewcząt do służby w świątyni Westy inaczej wyglą-

¹⁴ Macrobi., *Sat.* 1, 16, 29: *Sed contra Iulius Caesar sexto decimo Auspiciorum libro negat nundinis concionem advocari posse, id est cum populo agi.*

¹⁵ Zob. J. Farrel, *op. cit.*, s. 408, przyp. 4.

¹⁶ Asconius, *In Cornelianam*, C. 71 (= Giarattano 77): *Alia populus confusus ut semper alias, ita et in contione, sed his peractis, cum id solum superest, ut populus sententiam ferat, iubet eum is qui fert legem 'discedere': quod verbum non hoc significat quod in communi consuetudine est, eant de eo loco ubi lex feratur, sed in suam quisque tribum discedat in qua est suffragium laturus.*

¹⁷ Varro, *de ling. Lat.* 6, 88.

¹⁸ Zob. T. Mommsen, *Römisches Staatsrecht*³, I, Graz 1952 (wyd. pierwsze 1887), s. 198 i nast.

¹⁹ Il magistrato non doveva necessariamente avere il *ius agendi cum populo*. Por. Varro, *de ling. Lat.* 6, 82: *Circum muros mitti solitum, quo modo inliceret populum in eum locum, unde vocare posset ad contionem, non solum ad consules et censores, sed etiam quaestores.*

²⁰ Gell. 15, 27, 1.

²¹ Gell. 15, 27, 3.

²² L. Ross Taylor, *op. cit.*, s. 3.

²³ Gell. 1, 12, 10–11; 15: *De more autem ritumque capiundae virginis litterae quidem antiquiores non exstant, nisi, quae capta prima et, a Numa rege esse captam. Sed Papiam legem invenimus, qua cavetur, ut pontificis maximi arbitrato virgines e populo viginti legantur sortitioque in contione ex eo numero fiat et, cuius virginis ducta erit, ut eam pontifex maximus capiat eaque Vestae fiat. [...] Plerique autem 'capi' virginem solam debere dici putant. Sed flamines quoque Diales, item pontifices et augures 'capi' dicebantur.*

dały przed wydaniem *lex Papia*²⁴, a inaczej po jej uchwaleniu. Można przypuszczać, że w epoce królewskiej *captio* dokonywał sam *rex*, później *rex sacrorum*, zaś po *lex Papia* uprawnienie to przejął *pontifex maximus*²⁵. Początkowo też sam *rex* wybierał odpowiednie dziewczęta według własnego uznania, później wprowadzono losowanie. Niezmiennym jednak elementem było dokonywanie *captio* dziewcząt *in populi contione*. Jeśli zatem *in contione* uczestniczyły dziewczęta, spośród których wybierano, bądź wyznaczano losem do służby w świątyni, to można przyjąć, że uczestniczyły na nich również i inne kobiety²⁶.

Z przekazu Gelliusa wiadomo, że *in populi contione* odbywało się sporządzanie *testamentum calatis comitiis* oraz dokonywanie *sacrorum detestatio*. Wiadomo ponadto, że kobiety od czasów Romulusa sporządzały testament. Jednakże z dwóch najstarszych form testamentu, *testamentum in procinctu* z natury dla kobiet było niedostępne. Zatem jeśli sporządzały one rzeczywiście testamenty, jedyną możliwością było sporządzanie ich w tej fazie zgromadzenia, w której kobiety mogły uczestniczyć i w której sporządzano testamenty, czyli *in populi contione*²⁷.

Po dokonaniu w fazie wstępnej zgromadzenia ludowego, czyli na *contiones*, takich czynności prawnych, jak *captio* westalek oraz *inaugurationes flaminum* czy *regis*, jeśli nie było innych spraw, które wymagały podjęcia decyzji przez *populus*, to rozwiązywano *contio* za pomocą formuły *discedite*. W przeciwnym razie za pomocą formuły: *ite in suffragium*, wzywano obywateli do dalszych czynności. Wtedy to właśnie uprawnieni do głosowania dojrzały mężczyźni gromadzili się odpowiednio według *curia*, *centuria* czy *tribus*²⁸.

Można przypuszczać, że przed reformą serwiańską zgromadzenia *populus*, które zbierały się wewnątrz *pomerium* czy też jednomilowym okręgu według kryterium przynależności do *curia*, były zwane *comitia curiata*²⁹. Pozostaje nadal dyskusyjne, czy podział – przypisywany Romulusowi – na *curiae*, obok względów sakralnych³⁰ czy militarnych³¹, został wprowadzony głównie dla celów politycznych³², czy też administracyjnych³³ i był związany z nadziałem gruntów³⁴. Po podziale zaś przez

²⁴ Zob. G. Rotondi, *Leges publicae populi Romani*, Milano 1912, s. 376–377.

²⁵ Zob. G. 1, 130; Ulp. 10.5; zob. anche F. Guizzi, *Aspetti giuridici del sacerdozio romano. Il sacerdozio di Vesta*, Napoli 1968, s. 32 i nast.

²⁶ Zob. J. Zabłocki, *Appunti sul 'testamentum mulieris'*, BIDR 1991–1992, nr 94–95, s. 179.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ Zob. Varro, *De ling. Lat.* 6, 88; Liv. 2, 56, 12; G. Prugni, *Quirites*, „Athenaeum” 1987, nr 75 (1–2), s. 156.

²⁹ Zob. T. Mommsen, *op. cit.*, III, s. 99 i nast.; E. S. Staveley, *Greek and Roman Voting and Elections*, London 1972, s. 122.

³⁰ J. Marquardt, *Römische Staatsverwaltung*², III, Darmstadt 1957 (wyd. pierwsze 1885), s. 197 i nast.

³¹ R. von Jhering, *Geist des römischen Rechts auf den verschiedenen Stufen seiner Entwicklung*⁹, I, Darmstadt 1953, s. 115, 247 i nast.

³² T. Mommsen, *op. cit.*, III, s. 89 i nast.

³³ F. De Martino, *Storia della costituzione romana*, I, Napoli 1951, s. 120.

³⁴ Zob. E. C. Clark, *History of Roman Private Law*, III: *Regal Period*, Cambridge 1919, s. 170, 307.

Serviusa Tulliusa *populus* na *centuriae*, zgromadzenia mogły być odtąd zarówno *curiata*, jak i *centuriata*.

Comitia centuriata jako zgromadzenia wojskowe zbierały się poza miastem, w szyku bojowym, na Polu Marsowym. Tradycja wiąże początek tych zgromadzeń z podziałem *populus* dokonany ze względów wojskowych na pięć klas majątkowych³⁵. Jest sporne, od kiedy zostały one wykorzystywane do celów politycznych, uzyskując funkcje wyborcze, sędownicze i ustawodawcze³⁶.

Być może wiązało się to ze stopniowym zanikiem aktywności politycznej *comitia curiata*, ograniczonej w końcu jedynie do spraw kultowo-sakralnych i związanych z nimi czynnościami prawnymi³⁷. Właśnie dzięki tym czynnościom, a przede wszystkim dzięki popularnym zarówno w epoce republiki, jak i w czasach dynastii julijsko-klaudyjskiej adrogacjom, siłą tradycji *comitia curiata* zachowały swe uprawnienia aż do końca III wieku n.e., mimo że od końca republiki *comitia* te sprowadzały się do symbolicznego udziału 30 liktorów reprezentujących 30 *curiae*³⁸. Na *comitia curiata* też, mimo że wybory urzędników odbywały się na *comitia centuriata*, jeszcze za pryncypatu uchwalano *lex curiata de imperio*³⁹.

Podobnie jak podział *populus* na *centuriae* zastąpił i w pewnym stopniu wyparł podział na *curiae*, nie znosząc go jednak, tak i podział na *centuriae* ustąpił miejsca podziałowi *populus* na *tribus*⁴⁰. Ten ostatni nastąpił w wyniku nowej organizacji *populus*, nie według kryterium przynależności do rodziny czy według cenzusu majątkowego, lecz ze względu na miejsce zamieszkania. Możliwe, że *comitia tributa* były zwoływane jeszcze przed ustawą XII tablic, skoro ta przewidywała dla *comitiatus maximus*, to jest *centuriata*, kompetencje dla *causae capitales*⁴¹. Sprawy te nigdy nie były rozstrzygane na *comitia curiata*. Nie rozstrzygały ich też istniejące już wtedy *concilia plebis*. Przeto przeciwstawieniem dla *comitiatus maximus* mogły być *comitia leviora*, a więc zgromadzenia, na których wybierano później niższych urzędników, czyli *comitia tributa populi*. Zgromadzenia te zwoływane według kryterium zamieszkania, czyli *tribus*, nigdy jednak nie nazywano *comitia calata*⁴².

³⁵ Gell. 10, 18, 21.

³⁶ Zob. L. Ross Taylor, *op. cit.*, s. 5 i nast.; J. Linderski, *Rzymskie zgromadzenia wyborcze od Sulli do Cezara*, Wrocław 1966, s. 8 i nast.

³⁷ G. W. Botsford, *op. cit.*, s. 153 i nast.

³⁸ Cic., *De lege agr.* 2, 12, 31. Zob. także B. Gladigow, *Die sakralen Funktionen der Likatoren. Zum Problem von institutioneller Macht und sakralen Präsentation*, ANRW 1972, nr 1–2, s. 295 i nast.

³⁹ F. De Martino, *op. cit.*, I, s. 128 i nast.

⁴⁰ R. Develin, *Comitia tributa plebis*, „Athenaeum” 1975, nr 63 (3–4), s. 302 i nast. wraz z cytowaną literaturą.

⁴¹ Zob. tab. 9,2, której tekst pochodzi z Cic., *De leg.* 3, 19, 44; B. Albanese, ‘Privilegia’, ‘*maximus comitiatus*’, ‘*iussum populi*’ (*XII Tab.* 9, 1–2, 12–5), „Labeo” 1990, nr 36, s. 19 i nast.; A. Corbino, ‘*De capite civis nisi per maximum comitiatum ferunt*’. *Osservazioni su Cic. De leg.* 3.4.11, „Index” 1998, nr 26, s. 113 i nast.

⁴² P. De Francisci, *Arcana imperii*, III 1, Milano 1948, s. 90 i nast.

Mimo że, jak *comitia tributa populi* zgromadzenia plebejskie, *concilia plebis*, również oparte były na kryterium zamieszkania, czyli przynależności do *tribus*, zasadniczo się jednak od nich różniły. Jednakże podobne kompetencje i nieprecyzyjne słownictwo, zwłaszcza w źródłach literackich, może prowadzić do identyfikowania tych dwóch typów zgromadzeń⁴³. Jakkolwiek formalne rozróżnienie między tymi zgromadzeniami trybusowymi, *concilia plebis* i *comitia populi*, było w czasach późnej republiki niewielkie, to jednak miało historycznie znaczenie. Przede wszystkim na *comitia populi* przewodniczyli *magistratus populi*. Mogły się one odbywać tam, gdzie zostały przez nich zwołane. Wybierano na nich edylów kurulnych, kwestorów i pozostałych niższych urzędników oraz uchwalano *leges*. Natomiast na *concilia plebis*, zwanych też *comitia tributa plebis*, przewodniczył urzędnik plebejski, najczęściej trybun plebejski. Mogły się one odbywać w mieście lub okręgu jednomilowym, to jest w granicach władzy trybunów. Na nich też wybierano trybunów, edylów i specjalnych urzędników plebejskich oraz uchwalano *plebiscita*⁴⁴.

Zgromadzenia rzymskie różnią się nie tylko ze względu na to, kto im przewodniczył, ale także na to, kto się na nich zbierał. O tym bliżej można dowiedzieć się, oprócz znanego wszystkim fragmentu *Institutiones* Gaiusa⁴⁵, także z przekazu zamieszczonego w *Noctes Atticae*, który został zaczerpnięty z dzieła bliżej nieznanego jurysty Laeliusa Feliksa⁴⁶, identyfikowanego nawet m.in. z tego powodu przez niektórych z Gaiusem. Laelius Felix podaje, że zgromadzenie plebsu zwoływane przez trybuna, składało się nie z całego *populus*, lecz tylko z jego części. Zgromadzenie to więc winno być nazywane *concilium*, w odróżnieniu od zgromadzenia całego *populus*, czyli *comitia*. Podobne różnice między terminami *plebs* i *populus* podkreślał również cytowany przez wspomnianego Gelliusa Ateius Capito, słynny prawnik z czasów Augusta⁴⁷. Niezmiernie ciekawe przy tym jest to, że rozróżnienie między

⁴³ Zob. np. U. Hall, *Voting Procedure in Roman Assemblies*, „Historia” 1964, nr 13, s. 275 i nast.

⁴⁴ J. Bleicken, *Das Volkstribunat der klassischen Republik. Studien zur seiner Entwicklung zwischen 287 und 133 v. Chr.*, München 1955, s. 1 i nast.

⁴⁵ G. 1, 3: *Lex est, quod populus iubet atque constituit. Plebiscitum est, quod plebs iubet atque constituit. Plebs autem a populo eo distat, quod populi appellatione universi cives significantur, connumeratis et patriciis; plebis autem appellatione sine patriciis ceteri cives significantur; unde olim patricii dicebant plebiscitis se non teneri, [quia] <quae> sine auctoritate eorum facta essent; sed postea lex Hortensia lata est, qua cautum est, ut plebiscita universum populum tenerent: Itaque eo modo legibus exaequata sunt.*

⁴⁶ Gell. 15, 27, 4: *In eodem Laeli Felicis libro haec scripta sunt: Is qui non universum populum, sed partem aliquam adesse iubet, non ‘comitia’, sed ‘concilium’ edicere debet. Tribuni autem neque advocant patricios neque ad eos referre ulla de re possunt. Ita ne ‘leges’ quidem proprie, sed ‘plebiscita’ appellantur, quae tribunis plebis ferentibus accepta sunt, quibus rogationibus ante patricii non tenebantur, donec Q. Hortensius dictator eam legem tulit, ut eo iure, quod plebs statuisset, omnes Quirites tenerentur.*

⁴⁷ Gell. 10, 20, 5–6: *‘Plebem’ autem Capito in eadem definitione seorsum a populo divisit, quoniam in populo omnis pars civitatis omnesque eius ordines contineantur, ‘plebes’ vero ea dicatur, in qua gentes civium patriciae non insunt.*

comitia a *concilium* Laelius Felix tłumaczy tym, iż trybuni jako urzędnicy plebejscy nie mieli prawa zwoływania patrycjuszy na *concilium*, ani też współdziałania z nimi na takim zgromadzeniu. Na *comitia* bowiem, o czym już wspomniano, przewodniczył *magistratus* mający *ius agendi cum populo*, podczas gdy na *concilium* - urzędnik mający *ius agendi cum plebe*.

Największe jednak różnice między tymi dwoma rodzajami zgromadzeń widać w uchwałach przez nie podejmowanych, choć z czasem formalnie zrównanych. Uchwały wydane na *concilium plebis* nie były w ścisłym słowa tego znaczeniu *leges*, gdyż te wydawane były na *comitia populi*, lecz nosiły nazwę *plebiscita*⁴⁸. Były zatem uchwałą tych, którym urzędnik plebejski miał prawo przedstawić je do akceptacji.

Jednakże z definicji *lex* podanej przez Ateiusa Capítona, a zamieszczonej w *Noctes Atticae* Aulusa Gelliusa wynika, że *lex* jest to ogólne postanowienie *populus* czy *plebs*, uchwalone na wniosek magistratury⁴⁹. *Lex* zatem to, według Capítona, nie tylko uchwała ludu, ale też i plebsu, gdyż w pojęciu ogólnym *lex* mieściło się też pojęcie *plebiscitum*. *Plebiscitum* miało węższy zakres. Było ono bowiem uchwalane przez tę część *populus*, którą nazywano *plebs*, czyli bez udziału patrycjuszy. To różne pochodzenie *lex* i *plebiscitum* dobitnie akcentował zwłaszcza Gaius⁵⁰, zwolennik szkoły sabinianów, a więc tej, której protoplastą był Ateius Capito. Gaius jednak, w odróżnieniu od Capítona, nie uważał, że w pojęciu *lex* mieści się *plebiscitum*. On też w *Instytucjach*, podając definicję *lex*, ograniczył się do opisanie działania *populus*, który *iubet atque constituit*, pominął zaś rolę *magistratus*. Natomiast dzięki przekazowi Gelliusa wiadomo, że *populus* (odpowiednio dotyczy to też *plebs*) mógł wyrazić, według Capítona, swoją wolę jedynie przy współdziałaniu *magistratus*. Nie mógł on bowiem zebrać się sam, gdyż inicjatywa należała wyłącznie do *magistratus*, któremu to przysługiwało skierowanie *rogatio* do *populus*. Bez postawienia zaś *rogatio*, czy to w sprawach dotyczących jednostki, czy kwestii ogólnych, nie mogła powstać żadna ustawa. A zatem *lex* mogła być uchwalana jedynie wspólnie przez *magistratus* i *populus*. Zadaniem *magistratus* było zwołanie ludu i przedłożenie *rogatio*, zadaniem *populus* – jej przyjęcie lub odrzucenie. W *rogatio* urzędnik mający *ius agendi cum plebe aut cum populo*, przedstawiał sprawę i zwracał się z prośbą o jej rozstrzygnięcie przez zgromadzenie. Można rzec zatem, że *lex* była jakby układem dwustronnym pomiędzy *magistratus*, który stawiał pytanie (*rogat*) i *populus*, który na to pytanie udzielał odpowiedzi akceptującej (*iubet*)⁵¹.

⁴⁸ J. Zabłocki, 'Leges de plebiscitis'. Equiparazione i 'plebiscita' ai 'leges', [w:] *Forum Romanum. Dokłady III międzynarodowej konferencji*. 'Rimskie czastnoje i publicznoje prawo: Moskwa 2003, s. 15 i n. Z dzieła Festusa wynika, mimo że fragment ten jest bardzo zepsuty, używany był także termin *scitum populi*; Por. Fest., s. v. *Scitum populi*, L. 442.

⁴⁹ Gell. 10, 20, 2: Ateius Capito, *publici privatique iuris peritissimus, quid 'lex' esset, hisce verbis definivit: 'Lex' inquit 'est generale iussum populi aut plebis rogante magistratu'*.

⁵⁰ G. 1, 3: *Lex est, quod populus iubet atque constituit*.

⁵¹ Zob. Festus, s.v. *Rogat*, a także s.v. *Rogatio*, L. 356; D. 1, 3, 1; G. Tibiletti, *Sulle 'leges' romane*, [w:] *Studi De Francisci*, IV, Milano 1956, s. 593 i nast.; R. Orestano, *I fatti di normazioni nell' esperienza romana arcaica*, Torino 1967, s. 185 i nast.; M. Ducos, *Les Romains et la loi. Recherches sur les rapports de la philosophie grecque et de la tradition romaine à la fin de*

Przy tworzeniu prawa przez tak różne czynniki, warto zwrócić uwagę na ewolucję ich mocy obowiązywania, w zależności od źródła, z którego ono pochodziło. Można to prześledzić na przykładzie *lex*, czyli uchwały *populus* i *plebiscitum* – uchwały *plebs*. Gaius wyraźnie zaznaczył, że *plebiscita* zostały zrównane z *leges* dopiero na mocy *lex Hortensia*, wcześniej bowiem patrycjusze twierdzili, że *plebiscita* wydane *sine auctoritate eorum* ich nie obowiązują⁵². Podobnie też uważał cytowany przez Gelliusa Laelius Felix, który stwierdzał, że *plebiscita* nie obowiązywały patrycjuszy do czasu uchwalenia *lex Hortensia*⁵³.

Ustawa ta, mimo, że rozciągała moc obowiązywania *plebiscita* na cały *populus*, nie miała na celu pozbawić kompetencji ustawodawczych *comitia*. Po jej uchwaleniu jednak *plebs*, nadal tworząc odrębną strukturę w państwie z własnymi urzędnikami, był upoważniony do stanowienia prawa obowiązującego wszystkich obywateli, to jest zarówno plebejuszy, jak i patrycjuszy. Gaius podając, że patrycjusze negowali moc wiążącą *plebiscita* w stosunku do wszystkich obywateli zaznacza, że czynili to niegdyś (*olim*). Jednakże ze sformułowania tego jurysty dotyczącego *auctoritas patrum* można wnosić, że istniały wątpliwości co do obowiązywania *plebiscita* także przed uchwaleniem *lex Hortensia*⁵⁴. W zależności od *lectio* tekstu Gaiusa, można się i dziś spierać, czy nie obowiązywały one *quia sine auctoritate* czy *quae sine auctoritate eorum facta essent*⁵⁵.

O wcześniejszych niż *lex Hortensia* ustawach zrównujących *plebiscita* z *leges*⁵⁶ wiadomo wyłącznie z *libri ab Urbe condita* Titusa Liviusa, rzymskiego historyka, piszącego w początkach pryncypatu. Z przekazu Liviusa wiadomo (żadne inne źródło tego nie podaje), że postanowienia *lex Hortensia* były jakby w pewnym sensie powtórzeniem treści dwóch wcześniejszych ustaw, a mianowicie *lex Valeria Horatia de plebiscitis*⁵⁷ i *lex Publilia Philonis de plebiscitis*⁵⁸.

la Republique, Paris 1984, s. 123 i nast.; J. Bleicken, 'Lex publica'. *Gesetz und Recht in der römischen Republic*, Berlin–New York 1975, s. 63, 178 i nast.

⁵² G. 1, 3.

⁵³ Gell. 15, 27, 4: *In eodem Laeli Felicis libro haec scripta sunt: „Is qui non universum populum, sed partem aliquam adesse iubet, non ‘comitia’, sed ‘concilium’ edicere debet. Tribuni autem neque advocant patricios neque ad eos referre ulla de re possunt. Ita ne ‘leges’ quidem proprie, sed ‘plebiscita’ appellantur, quae tribunis plebis ferentibus accepta sunt, quibus rogationibus ante patricii non tenebantur, donec Q. Hortensius dictator eam legem tulit, ut eo iure, quod plebs statuisset, omnes Quirites tenerentur”.*

⁵⁴ Zob. E. S. Staveley, *Tribal Legislation before the ‘lex Hortensia’*, „Athenaeum” 1955, nr 33 (1–2), s. 9 i nast.

⁵⁵ Zob. M. David, H. L. W. Nelson, *Gai Institutionum commentarii IV. Mit philologischen Kommentar*, Kommentar I, Leidem 1954, s. 12 i nast. wraz z cytowaną literaturą.

⁵⁶ Zob. A. Guarino, *L’‘exaequatio legibus’ dei ‘plebiscita’*, Festschrift Schulz, I, Weimar 1951, s. 458 i nast.; A. Biscardi, 'Auctoritas patrum'. *Problemi di storia del diritto pubblico romano*, Napoli 1987, s. 75 i nast.; J. Zabłocki, 'Leges de plebiscitis', „Prawo Kanoniczne” 1992, nr 35 (1–2), s. 237 i nast. wraz z cytowaną literaturą.

⁵⁷ Liv. 3, 55, 1–7.

⁵⁸ Liv. 8, 12, 14–16.

Do uchwalenia pierwszej z nich doszło w skomplikowanej sytuacji politycznej. Jak wiadomo, ustawa XII tablic nie zaspokoila w pełni rozbudzonych aspiracji politycznych plebsu. Na domiar złego decemwirowie nie złożyli urzędu w określonym terminie, a ponadto ich nieudolne rządy doprowadziły do rozruchów i powtórnej secesji na *Mons Sacer*. W tych okolicznościach Lucius Valerius i Marcus Horatius, którzy już poprzednio łagodzili konflikty decemwirów z plebsem, zostali wysłani przez senat do rozmów z plebejuszami w celu sprowadzenia ich do Rzymu na warunkach, jakie uznają za właściwe. Z kolei plebejusze po przedstawieniu swoich żądań upoważnili tych legatów do poczynienia ustępstw wobec senatu. W rezultacie pertraktacji uzgodniono m.in. przywrócenie władzy trybuńskiej i prawo odwoływania się do ludu⁵⁹.

Po powrocie z secesji *plebs*, któremu przewodniczył *pontifex maximus*, zebrał się na zgromadzeniu. Wybrano na nim trybunów plebejskich oraz przeprowadzono wniosek o wyborze konsulów z prawem odwołania się od ich decyzji do *populus*. Następnie, po złożeniu urzędu przez decemwirów, mogły odbyć się wybory konsulów. Dzięki popularności, jaką zdobyli podczas prowadzenia pertraktacji, konsulami zostali wybrani Valerius i Horatius. Ci również, jako konsulowie, sprzyjali plebejuszom, bez uszczerbku jednak dla interesów patrycjuszy. Mimo to patrycjusze każde rozstrzygnięcie dotyczące swobód plebejuszy traktowali jako utratę własnych wpływów. Przede wszystkim podnosili, że nie obowiązują ich uchwały podjęte przez plebejuszy. Aby rozstrzygnąć różne wątpliwości, a równocześnie wywiązać się z obietnicy danej w trakcie rokowań z plebejuszami, dzięki której zażegnano konflikt, konsulowie doprowadzili w 449 r. przed Chr. do uchwalenia szeregu ustaw. Na ich mocy m.in. przywrócono nietykalność trybunom (*lex Valeria Horatia de tribunicia potestate*⁶⁰), wydano zakaz tworzenia urzędów, od których nie byłoby odwołania do ludu (*lex Valeria Horatia de provocatione*⁶¹) oraz rozstrzygnięto sporną kwestię obowiązywania plebiscytów. Przeprowadzono bowiem na *comitia centuriata* ustawę zwaną *lex Valeria Horatia de plebiscitis*⁶², która postanawiała, że uchwały plebejuszy mają obowiązywać cały *populus* (*quod tributim iussissent, populum teneret*). Livius, choć stwierdza, że w ten sposób trybunom, jako wnioskodawcom uchwał, została dana bardzo ostra broń do ręki, to jednak w dalszej relacji zaznacza wyraźnie, iż uchwalanie ustaw należało nadal do *populus*.

Nasuwa się więc pytanie, dlaczego po uchwaleniu *lex Valeria Horatia de plebiscitis*, skoro plebiscyty miały obowiązywać cały *populus*, plebejusze nadal tak zaciekle walczyli o uchwalenie *lex de conubio*⁶³ czy ustawy zezwalającej im na piastowanie stanowiska konsula⁶⁴. Czyżby w tych sprawach nie można było doprowadzić bez problemów do uchwalenia *plebiscitum*? Biorąc to pod uwagę, można

⁵⁹ Liv. 3, 50–55.

⁶⁰ G. Rotondi, *op. cit.*, s. 204 i nast.

⁶¹ *Ibidem*, s. 204.

⁶² *Ibidem*, s. 203 i nast.

⁶³ *Ibidem*, s. 207 i nast.

⁶⁴ *Ibidem*, s. 218.

przypuszczać, że albo *lex Valeria Horatia de plebiscitis* jest wymysłem annalisty, albo, co wydaje się bardziej prawdopodobne, nie dotyczyła ona obowiązywania przyszłych uchwał plebsu, lecz tylko tych, które zostały już powzięte po powrocie z *Mons Sacer*⁶⁵.

Natomiast kwestię obowiązywania uchwał plebsu, które będą uchwalane w przyszłości, podjęła *lex Publilia Philonis de plebiscitis*⁶⁶ z 339 r. przed Chr. Ustawa ta uchwalona za dyktatora Publiusza Philona postanawiała, że plebiscyty mają obowiązywać wszystkich obywateli (*ut plebi scita omnes Quirites tenerent*). Uchwalona w tym samym roku *lex Publilia Philonis de patrum auctoritate*⁶⁷ przewidywała, że senat ma z góry aprobować (*ante initium suffragium patres auctores fierent*) ustawy przewidziane do uchwalenia na *comitia centuriata*.

Zgodnie więc z przekazem Liviusa najpierw uchwalono ustawę, która zrównywała wszystkie (czyli nawet te, które będą uchwalane w przyszłości) plebiscyty z ustawami, następnie zaś uchwalono *lex Publilia Philonis de patrum auctoritate*, która postanawiała, iż senat z góry będzie udzielał *auctoritas* uchwalanym ustawom. Ale czy taka (udzielana z góry) *auctoritas* miała dotyczyć też plebiscytów? Patrycjusze utrzymywali, że nie, i dlatego uważali, iż plebiscyty pod tym względem nie są zrównane z ustawami, gdyż nadal, po uchwaleniu, jeśli mają obowiązywać wszystkich, muszą uzyskiwać one niezbędną *auctoritas*⁶⁸.

Dopiero *lex Hortensia* wydana *post graves et longas seditiones*⁶⁹ za dyktatury Hortensiusa dokonała prawdziwego zrównania tych dwóch źródeł prawa, nadając im taką samą moc. Przypuszczalnie dlatego źródła, poza Liviuszem, wiążą to zrównanie z *lex Hortensia* z 286 r. przed Chr.⁷⁰. Można zatem przypuszczać, że przed uchwaleniem *lex Hortensia* plebiscyty obowiązywały jedynie plebejuszy, a patrycjuszy tylko te, które uzyskały *auctoritas patrum*⁷¹. Natomiast po uchwaleniu *lex Hortensia* obowiązywały one cały *populus*, a więc zarówno plebejuszy, jak i patrycjuszy⁷².

Oprócz generalnych aktów *populus* czy *plebs*, na zgromadzeniach uchwalano również akty dotyczące poszczególnych osób czy spraw, które także zwano *leges*⁷³.

⁶⁵ F. De Martino, *op. cit.*, s. 317; A. Magdelain, *De l' 'auctoritas patrum e l' 'auctoritas senatus'*, „Iura” 1982, nr 3, s. 39 i nast.

⁶⁶ G. Rotondi, *op. cit.*, s. 226 i nast.

⁶⁷ *Ibidem*, s. 227.

⁶⁸ J. Bleicken, *Das Volktribunat...*, s. 22 i nast.; A. Magdelain, *op. cit.*, s. 33 i nast.; A. Biscardi, *op. cit.*, s. 39 i nast.

⁶⁹ Liv., *Periochae* 11.

⁷⁰ J. Bleicken, ‘Lex publica’..., s. 96; F. S. Maranca, *Il tribunato della plebe dalla 'lex Hortensia' alla 'lex Cornelia'*, Lanciano 1901, s. 3 i nast.; A. Biscardi, *op. cit.*, s. 77 i nast.

⁷¹ G. 1, 3.

⁷² Plin., *Nat. hist.*, 16, 10, 37; G. 1, 3.

⁷³ Gell. 10, 20, 3: *Ea definitio si probe facta est, neque de imperio Cn. Pompei neque de reditu M. Ciceronis neque de caede P. Clodi quaestio neque alia id genus populi plebisve iussa 'leges' vocari possunt.*

Takie rozumienie terminu *lex* znalazło się w definicji Aeliusa Gallusa przekazanej przez antykwarystę Pompeiusa Festusa⁷⁴.

Do takich *leges* należała przede wszystkim *lex curiata de imperio*, potwierdzająca imperium magistratur wybranych na początku każdego roku. Wprawdzie nie ma zgodności co do jej genezy i funkcji, ale można przypuszczać, że nie była to *lex* we właściwym tego słowa znaczeniu, czyli uchwalana w drodze głosowania, gdyż było to bądź zaprzysiężenie poprzez aklamację *populus* posłuszeństwa przyjmującemu imperium, bądź uroczyste przyrzeczenie obejmującego imperium złożone wobec *populus* na *comitia curiata*. W każdym razie taka *lex* była aktem inwestytury urzędnika wybranego na *comitia centuriata*; była nie tylko nadaniem władzy militarnej, lecz rzeczywistym nadaniem imperium poprzez *comitia curiata*, jakkolwiek sam wybór dokonał się na *comitia centuriata*.

Gellius, komentując definicję *lex* podaną przez Capitona, stwierdza, że decyzji wydanych zarówno przez *populus*, jak i *plebs*, dotyczących poszczególnych osób – jak np. *lex de imperio Cn. Pompei*, *lex de reditu M. Ciceronis* czy *quaestio de caede Clodii* – nie można nazwać *leges*⁷⁵. Są to bowiem akty dotyczące poszczególnych osób i należałoby je nazwać raczej *privilegia*⁷⁶. Termin *privilegium* starożytni wywodzili od *priva*, to natomiast współcześni Gelliusowi nazywali słowem *singula*. Być może definicja *lex* określana przez Capitona jako *generale iussum* była nowatorska, skoro żyjący kilkanaście lat wcześniej Sallustius, o którym pisał Gellius, że słynął z precyzji wypowiedzi, na oznaczenie *lex Cornelia de reditu Cn. Pompei*⁷⁷ posługiwał się jeszcze słowem *lex*⁷⁸.

Ponadto można tu się zastanowić, jak należy traktować takie akty uchwalane na zgromadzeniach ludowych jak *testamentum calatis comitiis*, *sacrorum detestatio* i *adrogatio*. Czy również dla nich adekwatna jest nazwa *leges*?

W dotychczasowej literaturze uwzględniano przede wszystkim to, że akty te dochodziły do skutku na zgromadzeniach ludowych i w związku z tym zastanawiano się, jaka była rola zgromadzenia ludowego przy ich sporządzaniu. Czy zgromadzenie ludowe występowało jedynie w roli świadka czynności, czy też wyrażało zwykłą aprobatę, czy wreszcie podejmowało w drodze głosowania wiążącą uchwałę. Przeciw temu ostatniemu pogładowi przemawia przede wszystkim to, że takie akty jak *testamentum calatis comitiis* czy *sacrorum detestatio*, odbywały się w fazie wstępnej zgromadzenia *in populi contione*, kiedy nie przeprowadzano głosowania. Wydaje się jednak, że w rozważaniach nad właściwym czy nie użyciem terminu *lex*, należy uwzględnić nie tylko rolę zgromadzenia, lecz także osobę stawiającą wniosek (*rogatio*). Jak wynika ze źródeł, wniosek (*rogatio*) stawiał według wszelkiego prawdopodobieństwa, w każdym razie przy *adrogatio*, naczelnik rodu czy rodziny – *pater familias*. W źródłach nigdzie nie ma wzmianki, by po *rogatio* przy *adrogatio*

⁷⁴ Festus, s.v. *Rogatio*, L. 326.

⁷⁵ Gell. 10, 20, 3.

⁷⁶ Gell. 10, 20, 4.

⁷⁷ Gell. 10, 20, 10.

⁷⁸ J. Bleicken, *Lex publica...*, s. 201 i nast.

następowało głosowanie. Jednakże wzmianka, że *cum populo agere* polegało na stawianiu *rogatio*, na którą *populus* udzielał pozytywnej bądź negatywnej odpowiedzi, dopuszcza możliwość głosowania, przy założeniu jednak, że pod zwrotem *suffragium ferre*, kryło się pierwotnie głosowanie, a nie wyrażenie zgody przez aklamację. A aklamacja jest tutaj bardziej prawdopodobna, zwłaszcza w sytuacji wprowadzania adrogowanego do swojej *curia* i wygłaszania przez adrogującego formuły *velitis, iubeatis...*, skierowanej do *populus*. Formuła ta zakładała udzielenie odpowiedzi pozytywnej bądź negatywnej na postawione pytanie. To by też tłumaczyło, dlaczego *adrogatio* odbywała się zawsze zgodnie ze wzmiankami o niej w źródłach na *comitia curiata*⁷⁹.

Podobnie też mogło dziać się przy sporządzaniu *testamentum calatis comitiis* i dokonywanej *sacrorum detestatio* na wniosek *pater familias*. Udzielenie przez *populus* twierdzącej odpowiedzi przez aklamację, odbywało się jednak *in populi contione*, a więc w tej fazie zgromadzenia, w której nie przeprowadzano głosowania i było zaaprobowaniem woli testatora⁸⁰ czy wykluczającego z rodziny osobę uznaną za *sacer*⁸¹.

We wszystkich tych przypadkach wniosek stawiany przez *pater familias* nie był przeto *rogatio* w ścisłym tego słowa znaczeniu, gdyż nie stawiał go *magistratus*, a w konsekwencji i podjęta przez *populus* decyzja nie mogła być *lex*. W źródłach nie ma też żadnej wzmianki, by senat kiedykolwiek i w jakiegokolwiek formie zatwierdzał bądź odrzucał sporządzony testament na *comitia calata*, czy kwestionował dokonaną *adrogatio* na *comitia curiata*. Równocześnie nikt nie kwestionował, tak jak to miało miejsce w przypadku *plebiscitum*, mocy wiążącej *adrogatio* czy *testamentum calatis comitiis*.

Można więc przyjąć, że akty te nie były *leges* w ścisłym tego słowa znaczeniu, a jedynie wzorowane na *leges* nie tylko z tego względu, że *rogatio* nie była stawiana przez *magistratus*, ale również dlatego, że nie wymagały one nigdy *auctoritas patrum*. Natomiast plebiscyty uchwalane na zgromadzeniu plebejskim na wniosek trybuna plebejskiego nie były wzorowane na *leges*, lecz dzięki *leges de plebiscitis* stopniowo z *leges* zrównywane.

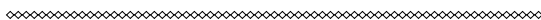
⁷⁹ J. Zabłocki, *L' 'adrogatio' nel diritto romano*, [w:] *'Leges Sapere', Studia i prace dedykowane profesorowi Januszowi Sondlowi w pięćdziesiątą rocznicę pracy naukowej*, red. W. Uruszczak, P. Świącicka, A. Kremer, Kraków 2008, s. 733 i nast.

⁸⁰ J. Zabłocki, *Le più antiche forme del testamento romano*, [w:] *'Ius romanum schola sapientiae'. Pocta Petrovi Blahovi k 70. Narodeninám*, Trnava 2009, s. 554 i nast.

⁸¹ J. Zabłocki, *Appunti sulla 'sacrorum detestatio'*, BIDR 1989–1990, nr 92–93, s. 542 i nast.



Na straży republiki – kilka uwag o znaczeniu zasad *cursus honorum* dla ustroju rzymskiego w czasach przedsullańskich



Dotychczasowe badania prowadzone nad instytucją *cursus honorum* w okresie republiki rzymskiej czasów przedsullańskich ogniskowano przede wszystkim na przedstawieniu efektów zmian, wprowadzanych w zakresie zasad obejmowania i piastowania urzędów (*cursus honorum* albo *certus ordo magistratuum*)¹ w sferze publicznoprawnej. Ich ustalanie i konkretyzacja następowały sukcesywnie, być może od pierwszych dziesięcioleci istnienia republiki². Obok oczywistego celu, który przyświecał ich wprowadzaniu – woli zapewnienia sprawnego funkcjonowania państwa przez powierzenie najważniejszych urzędów doświadczonym politykom – wprowadzanie ograniczeń i zakazów w zakresie ubiegania się oraz sprawowania urzędów służyć miało, jak się wydaje, zapewnieniu trwałości ustroju republikańskiego przez skonstruowanie zabezpieczeń przeciwko nadmiernemu wzrostowi politycznego znaczenia jednostki.

Niewiele można z całkowitą pewnością powiedzieć o ewentualnych ograniczeniach dotyczących kandydowania lub pełnienia urzędów w okresie wczesnej

¹ W. Litewski, *Słownik encyklopedyczny prawa rzymskiego*, Kraków 1998, s. 65, s.v. *cursus honorum*.

² Niestety, nie zachowały się żadne przekazy źródłowe dotyczące rzymskiej praktyki w tym zakresie u progu republiki. Można jedynie przypuszczać, że skoro reguły ustanawiające kolejność piastowania urzędów znane były w Grecji w IV w. p.n.e., to być może również Rzymianie tworzyli podobne, na podobieństwo greckich, w celu umocnienia podwalin nowego ustroju. Zob. A. Lintott, *The Constitution of the Roman Republic*, Oxford 1999, s. 144. Autor, po analizie dzieła T. R. S. Broughtona, *The Magistrates of the Roman Republic*, Cleveland, 1951–1986 (dalej cytowanego jako MRR) zauważył jednak, że u progu III w. p.n.e. piastowanie pretury przed konsulem absolutnie nie było regułą. *Ibidem*, przyp. 104.

republiki. Początkowo bez wątpienia wiek kandydata, stanowiący w późniejszym okresie jedną z najważniejszych przesłanek rozpoczęcia oraz przebiegu kariery urzędniczej, nie stał na przeszkodzie przy ubieganiu się o urzędy, w tym o konsulat oraz dyktaturę. Wspominał o tym w *Rocznikach* Tacyt, omawiając inicjatywę konsula Publiusza Dolabelli, zmierzającą do obciążenia tych, którzy osiągnęli kwesturę, kosztami corocznych igrzysk gladiatorских – najpopularniejszej i najbardziej lubianej przez Rzymian rozrywki. Annalista powołując się na tradycję przodków wskazał, że osiągnięcie tej godności stanowiło nagrodę za położone zasługi oraz że nie zależało od wieku piastującego ten urząd, lecz od jego zalet i umiejętności³:

[...] Isdem consulibus P. Dolabella censuit spectaculum gladiatorum per omnis annos celebrandum pecunia eorum qui quaesturam adipiscerentur. apud maiores virtutis id praemium fuerat, cunctisque civium, si bonis artibus fiderent, licitum petere magistratus; ac ne aetas quidem distinguebatur quin prima iuventa consulatum et dictaturas inirent. (Tac. *Ann.* 11, 22)

Uchwalane w wiekach IV i III p.n.e. regulacje⁴, zmierzające do uporządkowania procedury ubiegania się o urzędy oraz do skonkretyzowania zasad ich sprawowania, stanowiące wyraźny przejaw dojrzwania ustroju republikańskiego, przyczyniły się do gruntownego zreformowania funkcjonowania magistratur.

Na podstawie zachowanych źródeł można wskazać kilka aktów prawnych dotyczących praktycznych podstaw ubiegania się o urzędy oraz zasad ich sprawowania. Najstarsze to *Leges Genuciae* – uchwalone, zdaniem Liwiusza, z inicjatywy trybuna plebejskiego Lucjusza Genucjusza w 342 r. p.n.e., w formie *plebiscitum*⁵, zakazujące piastowania dwóch magistratur w ciągu jednego roku⁶. Omawiany zakaz nie dotyczył osób sprawujących jeden z urzędów nadzwyczajnych: dyktatora lub dowódcy jazdy (*magister equitum*). Poza zakresem objętym zakazem pozostawało również piastowanie urzędu cenzora⁷. O uchwaleniu oraz postanowieniach omawianej regulacji kilkakrotnie wspominał Liwiusz:

Praeter haec inuenio apud quosdam L. Genucium tribunum plebis tulisse ad plebem ne fenerare liceret; item aliis plebi scitis cautum ne quis eundem magistratum intra decem annos caperet neu duos magistratus uno anno gereret utique liceret consules ambos plebeios creari. (Liv. 7.42)

³ Cfr. Cic. *Phil.* 5.17, 5.47; Liv. 25.2.

⁴ L. P. Homo, *Roman Political Institutions: From City to the State*, London 1962, s. 69 i nast.

⁵ Na temat podmiotowego zakresu zakazów ustanowionych w *Lex Genucia* (*Leges Genuciae*) zob.: H. H. Scullard, *A History of the Roman World*, Routledge 2003, s. 119. Autor rozważał w kontekście historycznym problem mocy obowiązującej *plebiscitum* (w ewentualnej relacji między *Leges Genuciae* a *Lex Publilia Philonis de patrum auctoritate* z 339 r. p.n.e.), w zależności od przyjętej hipotezy o konieczności lub braku obowiązku zatwierdzenia jego postanowień przez patrycjuszowską część senatu (*auctoritas patrum*). Cfr.: H. F. Jolowicz, B. Nicholas, *Historical Introduction to the Study of Roman Law*, Cambridge 1972, s. 25.

⁶ Szerzej na temat ograniczeń ustanowionych w *Leges Genuciae* zob.: A. E. Astin, *The Lex Annalis before Sulla*, Brussels 1958, s. 19 i nast.; A. Lintott, *op. cit.*, s. 145; G. Mousourakis, *The Historical and Institutional Context of Roman Law*, Farnham 2003, s. 78.

⁷ L. P. Homo, *op. cit.*, s. 69.

Na straży republiki – kilka uwag o znaczeniu zasad *cursus honorum*...

[...] Et se gloriae seniorum succreuisse et ad suam gloriam consurgentes alios laetum adspicere; nec honores magnos fortissimis uiris Romae nec honoribus deesse fortes uiros. Acuebat hac moderatione tam iusta studia; quae uerecundia legum restinguenda ratus, legem recitari iussit, qua intra decem annos eundem consulem refici non liceret (Liv. 10.13)

Hac sedata contentione alia subinde C. Decimii praetoris morte exorta est. Cn. Sicinius et L. Pupius, qui aediles proximo anno fuerant, et C. Ualerius flamen Dialis et Q. Fuluius Flaccus—is quia aedilis curulis designatus erat, sine toga candida, sed maxima ex omnibus contentione—petebant; certamenque ei cum flamine erat. et postquam primo aequare, mox superare etiam est uisus, pars tribunorum plebis negare rationem eius habendam esse, quod duos simul unus magistratus, praesertim curules, neque capere posset nec gerere (Liv. 39.39)

Zarówno wspomniane ograniczenie w zakresie dopuszczalności sprawowania dwóch urzędów, jak i kolejne – ustanowione prawdopodobnie w tym samym *plebiscitum*⁸ z 342 r. p.n.e. – dotyczące zakazu ponownego wyboru tej samej osoby na ten sam urząd (*iteratio*) przed upływem lat dziesięciu, miały służyć jednemu celowi, którym było zapobieżenie nadużyciom władzy przez dopuszczenie do nadmiernego wzrostu roli charyzmatycznej jednostki, w drodze skumulowania przez nią jednocześnie zbyt wielu uprawnień.

[...] Acuebat hac moderatione tam iusta studia; quae uerecundia legum restinguenda ratus, legem recitari iussit, qua intra decem annos eundem consulem refici non liceret. uix prae strepitu audita lex est tribuni quae plebis nihil id impediendi futurum aiebant; se ad populum laturos uti legibus solueretur (Liv. 10, 13)

Zaostrzeniu rygorów proceduralnych związanych ze sprawowaniem urzędów, wprowadzonych przez wspomniane wyżej regulacje, służyć miały kolejne, precyzyjnie określane ograniczenia albo zakazy wprowadzane w ciągu prawie stu lat, począwszy od połowy III w. p.n.e. Rok 265 p.n.e. przyniósł wprowadzenie generalnego zakazu powtórnego sprawowania cenzury⁹:

Par Furio moderatione Marcus Rutilus Censorinus: iterum enim censor creatus ad contionem populum uocatum quam potuit grauissima oratione corripuit, quod eam potestatem bis sibi detulisset, cuius maiores, quia nimis magna uideretur, tempus coartandum iudicassent.

⁸ Prezentowane w piśmiennictwie poglądy autorów w przedmiocie regulacji z 342 r. p.n.e. są zbieżne w odniesieniu do daty ich wprowadzenia, jak i do samej treści ustanowionych zakazów. Jednak istnieją znaczące rozbieżności dotyczące faktu wprowadzenia omawianych zakazów w drodze uchwalenia jednego bądź dwóch plebiscytów, podstaw formalnego umocowania tego aktu jako wiążącego również patrycjuszów, a także samej nazwy regulacji. Na ten temat zob.: R. Billows, *Legal Fiction and Political Reform at Rome in the Early Second Century B.C.*, Phoenix 1989, Vol. 43, No. 2, s. 112–133; L. P. Homo, *op. cit.*, s. 69; G. Mousourakis, *op. cit.*, s. 78.

⁹ Wprowadzenie tego zakazu wynikało z poprzedzającego jego wydanie ponownego wyboru na cenzora Gajusza Marcjusza Rutiliusza. Nowo wybrany cenzor publicznie zadeklarował niechęć do takiej procedury przy obsadzaniu urzędu cenzora i przeprowadził ustawę zakazującą powtórnego sprawowania cenzury. Od tego czasu zyskał przydomek *Censorinus*, MRR, t. 3, s. 211.

uterque recte, et Censorinus et populus: alter enim ut moderate honores crederent praecepit, alter [se] moderato credidit. (Val. Max. 4.1.3)

[...] Μάρκιοι δ' ἦσαν καὶ Πόπλιος καὶ Κόιντος οἱ πλείστον ὕδωρ καὶ κάλλιστον ἐν Ῥώμῃ καταγαγόντες, καὶ Κηνησώριος, ὃν δις ἀπέδειξε τιμητὴν ὁ Ῥωμαίων δῆμος, εἴτα ὑπ' αὐτοῦ πεισθεὶς ἐκείνου νόμον ἔθετο καὶ ἐψηφίσατο μηδενὶ τὴν ἀρχὴν δις ἐξεῖναι μετελθεῖν. (Plut. Cor. 1)

Z końcem III w. p.n.e. ustanowiono zakaz ubiegania się o magistratury kurulne przez urzędników kurulnych w okresie sprawowania przez nich urzędu:

[...] et postquam primo aequare, mox superare etiam est uisus, pars tribunorum plebis negare rationem eius habendam esse, quod duos simul unus magistratus, praesertim curules, neque capere posset nec gerere (Liv. 39.39)

a następnie, u progu II w. p.n.e., zakaz ten rozszerzono na wszystkie magistratury¹⁰. Prawdopodobnie ok. 151 r. p.n.e. uchwalono ustawę (*lex de consulatu non iterando*)¹¹, zgodnie z którą wybór tej samej osoby na powtórny konsulat stał się niemożliwy.

W oparciu o zachowane przekazy źródłowe należy dodać, że fundamentalne znaczenie dla inauguracji kariery urzędniczej miała, wspomniana przez Polibiusza, datowana na III w. p.n.e. regulacja, która narzucała konieczność odbycia dziesięcioletniej służby wojskowej przed jej rozpoczęciem:

[...] ἐπειδὴν ἀποδείξωσι τοὺς ὑπάτους, μετὰ ταῦτα χιλιάρχους καθιστᾶσι, τετταρασκαίδεκα μὲν ἐκ τῶν πέντ' ἐνιαυσίους ἐχόντων ἤδη στρατείας, δέκα δ' ἄλλους σὺν τούτοις ἐκ τῶν δέκα. [...] πολιτικὴν δὲ λαβεῖν ἀρχὴν οὐκ ἔξεστιν οὐδενὶ πρότερον, ἐὰν μὴ δέκα στρατείας ἐνιαυσίους ἢ τετελεκώς (Polib. Hist. 6.19)

Współcześnie w piśmiennictwie przyjmuje się, że uchwalona w formie *plebiscitum*¹² w 180 r. p.n.e. *Lex Villia Annalis* stanowiła akt prawny o oczywistym walorze systematyzująco-porządkującym, natomiast na ogół wśród autorów nie ma wątpliwości, że zasadnicze zręby *cursus honorum* powstały na wiele lat przed jej uchwaleniem¹³. *Lex Villia* prawdopodobnie nie była pierwszą *lex annalis*¹⁴, jej wy-

¹⁰ R. J. Evans, M. Kleijwegt, *Did the Romans like Young Men? A Study of the Lex Villia Annalis: Causes and Effect*, „Zeitschrift für Papyrologie und Epigraphik” 1992, nr 92, s. 181.

¹¹ M. Crawford, *Rzym w okresie republiki*, tłum. J. Rohoziński, Warszawa 2004, s. 82; H. Beck, A. Duplā, M. Jehne, F. Pina Polo, *Consuls and Res Publica. Holding High Office in the Roman Republic*, Cambridge 2011, s. 227; R. C. Knapp, *Roman Córdoba*, Berkeley 1983, s. 10. Bezpośrednim impulsem dla uchwalenia wspomnianej ustawy (z inicjatywy Katona) stał się prawdopodobnie po raz trzeci wybór Markusa Klaudiusza Marcellusa na konsula w 152 r. p.n.e. (wcześniej piastował konsulaty w 166 r. oraz 155 p.n.e.), co z kolei wywołało obawę przed znacznym wzrostem jego znaczenia politycznego. K. Bringmann, *A History of the Roman Republic*, Cambridge 2007, s. 135.

¹² MRR, t. 1, s. 388.

¹³ A. E. Astin, *op. cit.*, s. 64; R. J. Evans, M. Kleijwegt, *op. cit.*, s. 181 i nast.; M. I. Henderson, *The Lex Annalis before Sulla by A.E. Astin (rev.)*, „The Journal of Roman Studies” 1959, Vol. 49, s. 166; L. P. Homo, *op. cit.*, s. 69 i nast.

¹⁴ Fest. De Verb. Sign., Anuaria lex dicebatur ab antiquis ea, qua finiuntur anni magistratus capiendi.

danie zostało poprzedzone uchwaleniem innej (być może w 181 r. p.n.e.¹⁵), której podjęcie wnioskował Markus Pinariusz Rusca¹⁶. O ile na temat tej ostatniej ustawy zachował się jedyny fragment autorstwa Cyserona, o tyle okoliczności uchwalenia, jak i zasadnicza treść *Lex Villia*, są znane z licznych zachowanych fragmentów źródłowych. Do uchwalenia *plebiscitum* doszło z inicjatywy trybuna plebejskiego Lucjusza Williusza:

Eo anno rogatio primum lata est ab L. Uillio tribuno plebis, quot annos nati quemque magistratum peterent caperentque. inde cognomen familiae inditum, ut Annales appellarentur (Liv. 40, 44, 1)

który miał określić minimalny wiek uprawniający obywatela do ubiegania się o poszczególne magistratury (kurulne¹⁷):

Eundem magistratum, ni interfuerint decem anni, ne quis capito. Aevitatem annali lege servanto. (Cic. *Leg.* 3, 3, 9)

legibus est aetas unde petatur honor (Ovid. *Fast.* 5, 66)

Zgodnie z regulacją zawartą w ustawie, o urząd edyla kurulnego można było ubiegać się po ukończeniu trzydziestu siedmiu lat, o preturę w wieku czterdziestu lat, zaś możliwość ubiegania się o konsulat przysługiwała dopiero z chwilą uzyskania przez kandydata czterdziestu trzech lat¹⁸. Ponadto *Lex Villia* określała porządek obejmowania poszczególnych urzędów¹⁹ (edyl kurulny, pretor, konsul), wprowadziła także *biennium*²⁰, czyli dwuletni okres przerwy między sprawowaniem urzędów, przynajmniej kurulnych²¹:

¹⁵ R. J. Evans, M. Kleijwegt, *op. cit.*, s. 181.

¹⁶ Cic. *De orat.* 2.261; cfr. Liv. 40.44.

¹⁷ Jeśli podzieli się pogląd A. E. Astina, zgodnie z którym *Lex Villia* nie uzależniała konsultatu od wcześniejszej kwestury, ponieważ ta ostatnia magistratura nabrała istotnego znaczenia dopiero za czasów dyktatury Sulli. Zob.: R. J. Evans, M. Kleijwegt, *op. cit.*, przyp. 6, s. 182; M. I. Henderson, *op. cit.*, s. 167; Ch. D. Hamilton, *Tresviri Monetales and the Republican Cursus Honorum*, „Transactions and Proceedings of the American Philological Association” 1969, Vol. 100, s. 187. Odmienne: A. Lintott, *op. cit.*, s. 145; T. Palmirski, *A History of the Ancient States' Political Systems. Rome*, Kraków 2011, s. 97.

¹⁸ J. Timmer, *Altersgrenzen Politischer Partizipation in Antiken Gesellschaften*, Berlin 2008, s. 88. Odmienne: A. Lintott, *op. cit.*, s. 145.

¹⁹ *Lex Villia* prawdopodobnie nie wspominała kwestury jako najniższego szczebla w porządku obejmowania urzędów. Zob. uwagi w przyp. 17.

²⁰ W literaturze toczyła się dyskusja dotycząca znaczenia instytucji *biennium* w *Lex Villia*, mianowicie czy stanowiła ona, jak chciał Mommsen, samodzielną podstawę pozwalającą na określenie minimalnego wieku niezbędnego dla ubiegania się o urzędy, czy też raczej występowała obok tej regulacji; obecnie przeważa drugi pogląd. A. Afzelius, *Lex Annalis*, „Classica et Mediaevalia” 1946, nr 8, s. 263; T. Corey Brennan, *The Praetorship in the Roman Republic*, New York 2000, t. 2, s. 900; J. Linderski, *Rzymskie zgromadzenia wyborcze od Sulli do Cezara*, Wrocław 1966, s. 43 i nast.

²¹ R. J. Evans, M. Kleijwegt, *op. cit.*, s. 182; J. Timmer, *op. cit.*, s. 85. Zob. uwagi w poprzednim przypisie.

[...] Quamobrem si quid operis tibi etiam nunc restat, id maximo opere censeo persequendum; quid enim honestius aut quid honesto anteponendum? sin autem satisfactum rei publicae putas, celeriter ad comitia, quoniam mature futura sunt, veniendum censeo, dum modo ne quid haec ambitiosa festinatio imminuat eius gloriae, quam consecuti sumus. Multi clarissimi viri, cum rei publicae darent operam, annum petitionis suae non obierunt; quod eo facilius nobis est, quod non est annus hic tibi destinatus, ut, si aedilis fuisses, post biennium tuus annus esset (Cic. *Fam.* 10.25)²²

Na przykładzie okoliczności uchwalenia *Lex Villia*, treści samego aktu i skutków jego wprowadzenia można sformułować kilku uwag na temat społeczno-politycznego funkcjonowania republiki rzymskiej w III i II w. przed Chrystusem. Jak wspomniano wyżej, zasady dotyczące *cursus honorum* miały na celu nie tylko funkcjonalne umocnienie ustroju republikańskiego przez usprawnienie działania administracji rzymskiej, lecz także niedopuszczenie do jego załamania przez stworzenie formalnych podstaw dla dojścia do władzy jednostki cieszącej się znaczącym poparciem politycznym. Dlatego też wydaje się, że wszelkie przejawy obejścia lub łamania zakazów bądź ograniczeń powinny być zostać ocenione negatywnie, zaś precedens, który, nawet jeśli nastąpił, nie powinien zostać nigdy później powtórzony. Tak jednak się nie działo. Zasadniczo odkąd istniały ograniczenia i zakazy związane z pełnieniem urzędów, poszukiwano możliwości obejścia ich treści, niezależnie czasu i celu ich wprowadzenia.

Liwiusz przekazał negatywny obraz wyborów władz rzymskich na rok 198 p.n.e:

[...] Neque ipse consul memorabile quicquam gessit, comitiorum causa Romam reuocatus; quae ipsa per M. Fulvium et M. Curium tribunos plebis impediabantur, quod T. Quinctium Flaminium consulatum ex quaestura petere non patiebantur: iam aedilitatem praeturaeque fastidiri nec per honorum gradus, documentum sui dantes, nobiles homines tendere ad consulatum, sed transcendendo media summa imis continuare. Res ex campestri certamine in senatum peruenit. Patres censuerunt qui honorem quem sibi capere per leges liceret peteret, in eo populo creandi quem uelit potestatem fieri aequum esse. In auctoritate patrum fuere tribuni. Creati consules Sex. Aelius Paetus et T. Quinctius Flamininus. Inde praetorum comitia habita. Creati L. Cornelius Merula, M. Claudius Marcellus, M. Porcius Cato, C. Helvius, qui aediles plebis fuerant. (Liv. 32.7)

Wspomniany Tytus Kwinkcjusz Flamininus starał się o konsulat bezpośrednio po kwesturze, czemu chcieli przeszkodzić trybuni ludowi. Mimo negatywnej oceny postawy Tytusa Kwinkcjusza, senat rzymski orzekł, że lud może wybrać tego z kandydatów, który stara się o urząd „zgodnie z ustawami”²³. W wyniku przeprowadzonych wyborów Tytus Kwinkcjusz został konsulem.

Kolejne fragmenty źródłowe, pochodzące od Appiana z Aleksandrii dotyczą dwukrotnego wyboru konsulem Publiusza Korneliusza Scypiona Afrykańskiego Młodszego:

²² Zob. uwagi M. I. Hendersona, *op. cit.*, s. 166.

²³ W tym znaczeniu – nie wbrew ustawom. U progu II w. p.n.e. reguły ubiegania się o kolejne urzędy stanowiły raczej wynik utartego zwyczaju, prawem obowiązującym miały stać się dopiero blisko dwadzieścia lat później za sprawą *Lex Villia*.

[...] ἐνεστήκει δ' ἀρχαιρέσια, καὶ ὁ Σκιπίων 'οὐ γάρ πω δι' ἡλικίαν αὐτῷ συνεχώρουν ὑπατεύειν οἱ νόμοι ἀγορανομίαν μετῆι, καὶ ὁ δῆμος αὐτὸν ὑπατον ἤρεϊτο. παρανόμου δ' ὄντος καὶ τῶν ὑπᾶτων προφερόντων αὐτοῖς τὸν νόμον, ἐλιπάρουν καὶ ἐνέκειντο, καὶ ἐκεκράγεσαν ἐκ τῶν Τυλλίου καὶ Ῥωμύλου νόμων τὸν δῆμον εἶναι κύριον τῶν ἀρχαιρεσιῶν, καὶ τῶν περὶ αὐτῶν νόμων ἀκυροῦν ἢ κυροῦν ὃν ἐθέλοιεν. τέλος δὲ τῶν δημάρχων τις ἔφη τοὺς ὑπάτους ἀφαιρήσεσθαι τὴν χειροτονίαν, εἰ μὴ σύνθοντο τῷ δῆμῳ. καὶ ἡ βουλὴ τοῖς δημάρχois ἐπέθετο λύσαι τὸν νόμον τόνδε καὶ μετὰ ἔτος ἐν αὐτῆς ἀναγράψαι, οἷόν τι καὶ Λακεδαιμόνιοι, λύοντες ἐν χρεῖα τὴν ἀτιμίαν τῶν ἀλόντων περὶ Πύλον, ἔφασαν: 'κοιμάσθων οἱ νόμοι τήμερον.' (App. *Pun.* 112)

ἐν δὲ Ῥώμῃ κάμων ὁ δῆμος ἐπὶ τοῖς Νομαντίνοις, μακροῦ καὶ δυσχεροῦς τοῦ πολέμου σφίσι παρὰ προσδοκίαν γεγονότος, ἤρουντο Κορνήλιον Σκιπίωνα τὸν Καρχηδόνια ἐλόντα αὐτῆς ὑπατεύειν, ὡς μόνον ἐπικρατῆσαι τῶν Νομαντίνων δυνάμενον. ὁ δὲ καὶ τότε ἦν ἔτι νεώτερος τῆς νενομισμένης τοῖς ὑπατεύουσιν ἡλικίας: ἡ οὖν βουλὴ πάλιν, ὥσπερ ἐπὶ Καρχηδονίοις αὐτοῦ χειροτονουμένου Σκιπίωνος, ἐψηφίσατο τοὺς δημάρχους λύσαι τὸν περὶ τῆς ἡλικίας νόμον, καὶ τοῦ ἐπιόντος ἔτους αὐτῆς θέσθαι. (App. *Hisp.* 84)

Po raz pierwszy Scypiona wybrano konsulem na rok 147 p.n.e. Na przykładzie tego wydarzenia można dostrzec, jak istotny wpływ na wybór urzędnika wysokiej rangi, w tym przypadku najwyższej republikańskiej magistratury zwyczajnej – konsula, wywierało społeczne zaufanie, którym obdarzano określoną osobę. Jak zaznaczył Appian – Scypion w wyborach, o których tu mowa, miał zamiar, stosownie do obowiązującej regulacji w zakresie *cursus honorum*, ubiegać się o urząd edyla. W roku wyborów Scypion liczył sobie dopiero trzydzieści osiem lat, zatem do minimalnego wieku wymaganego przez *Lex Villia* dla ubiegania się o konsulat brakowało mu jeszcze pięciu. Nadto przyszły konsul nie piastował wówczas jeszcze pretury. Żadna ze wskazanych ustawowych przeszkód nie stanęła na drodze wyboru Scypiona konsulem. Żądania zgłaszane przez lud rzymski zostały uwzględnione przez trybunów ludowych, którzy zagrozili urzędującym konsulom odebraniem przywileju przeprowadzania wyborów. Następnie na polecenie senatu zawiesili postanowienia omawianej regulacji, by umożliwić przeprowadzenie wyborów.

Ponowny wybór Korneliusza Scypiona na konsula, na rok 134 p.n.e., również został dokonany z naruszeniem obowiązującego prawa. W tym przypadku doszło do naruszenia *lex de consulatu non iterando* ze 151 r. p.n.e.²⁴ Appian wskazał, że po raz kolejny senat zalecił, by trybuni ludowi zniesli stosowanie regulacji stojącej na przeszkodzie dokonania wyboru.

Podjmując ocenę znaczenia zasad *cursus honorum* dla ustroju republikańskiego Rzymu przed okresem dyktatury Sulli, niezależnie od przyznania niezaprzeczalnej wartości samemu dążeniu Rzymian do uregulowania zasad dotyczących kandydowania i pełnienia urzędów, stanowiącemu wyraz tendencji do udoskonalania ustroju, należy podkreślić ich pośredni wpływ na wyznaczanie minimalnego wieku dla senatorów (*aetas senatoria*)²⁵, a zatem oddziaływania na osobowy kształt ku-

²⁴ Appian wskazał, że Scypion nie osiągnął jeszcze wymaganego dla konsulat wieku, jednak był w błędzie. Scypion miał już wówczas pięćdziesiąt lat. Zob.: Appian z Aleksandrii, *Historia rzymska*, tłum. L. Piotrowicz, Wrocław 2004, t. 1, przyp. 123, s. 151.

²⁵ G. Mousourakis, *op. cit.*, s. 71.

rii²⁶. Być może najistotniejszy walor omawianych zasad polegał na tym, że tworzyły one jeden z wielu elementów zabezpieczenia trwałości republiki. Dlatego też każdy przypadek obchodzenia zakazów ustanowionych we wskazanych regulacjach, nawet taki, który wydawał się zgodny z wolą ludu albo z założenia zmierzał do naprawienia chwiejnej sytuacji politycznej państwa, tworzył niezwykle niebezpieczny precedens. Bez wątpienia nie sposób było rozwiązać problemów, wywołanych zakazami: sprawowania dwóch urzędów w ciągu jednego roku albo *iteratio* przed upływem prawem określonego czasu, uciekając się do ich, choćby regularnego ponawiania. Świadczy o tym dobitnie omówiony wyżej powtórny wybór Publiusza Korneliusza Scypiona na konsula, wyraźnie wbrew obowiązującym zakazom.

Lucjusz Korneliusz Sulla, wykorzystując powszechnie znane przypadki łamania omówionych zakazów, doprowadził do uchwalenia kolejnej ustawy – *Lex Cornelia de magistratibus* (81 r. p.n.e.), wzorowanej na *Lex Villia*, lecz wprowadzającej w odniesieniu do niej szereg zmian. Politycznym założeniem Sulli była naprawa republiki rzymskiej, jednak to on sam stworzył niekorzystny i niebezpieczny dla tego ustroju precedens, polegający na naruszeniu zasady kadencyjności urzędów. Wszelkie przypadki obejścia lub złamania zasad konstytuujących ustroj, w tym zasad regulujących kandydowanie oraz pełnienie urzędów, sukcesywnie się nawarstwiały i doprowadziły do wewnętrznego kryzysu państwa rzymskiego, a w efekcie przyczyniły się do upadku republiki rzymskiej.

²⁶ Zważyć należy, że w okresie republiki zachodziła stopniowa zmiana struktury senatu rzymskiego wskutek dopuszczenia do godności senatora byłych urzędników. Początkowo prawo do zasiadania w senacie przysługiwało byłym konsulom oraz pretorom i edydom kurulnym, następnie od *Lex Atinia de tribunis plebis* (ok. 102 r. p.n.e.) prawdopodobnie także trybunom i edydom plebejskim. J. Zabłocki, A. Tarwacka, *Publiczne prawo rzymskie*, Warszawa 2011, s. 72.

Dokumenty świadectwo dają



Dokument średniowieczny – najczęściej wykorzystywane źródło informacji dla historyka państwa i prawa – stwarza wiele trudności w jego interpretacji. Z jednej strony dotyczy zwykle konkretnej sprawy, z drugiej jednak zawiera wiele szczegółów, które – o ile często się pojawiają – prowadzą do możliwości formułowania wniosków natury ogólniejszej w zakresie prawa, ustroju, społeczeństwa i innych spraw¹. Niniejszy artykuł koncentruje się na problematyce etniczno-prawno-ustrojowej, zwłaszcza na śladach posłowańskich, a nawet popolskich w dokumentach Pomorza Zachodniego, redagowanych przez niemieckich skrybów duchownych, dość minimalnie znających instytucje państwowe i język kraju, w którym działali². W efekcie te żmudne poszukiwania wyglądać będą jak wyławianie posłowańskich drobiazgów, przypadkowo zachowanych w masie innych informacji, pochodzących z najróżniejszych źródeł i dyplomów.

Datą *ad quam* tych poszukiwań jest wprowadzony w 1295 r. przez synów Barnima I podział Pomorza Zachodniego na bardziej kontynentalne księstwo szczecińskie Ottona I oraz raczej nadmorskie wologoskie Bogusława IV³. Rozbicie dzielnicowe, które po tej dacie utrwaliło się na czas dłuższy, bo do Bogusława X, to jest do roku 1478, uzasadnia tę datę. Dla umocnienia przyjętej cezury dodać trzeba, że długotrwałe rozdrobnienie sprzyjało utrwalaniu się obcych, niemieckich wpływów, a w Szczecinie władzę książęcą zaczął właśnie pełnić pierwszy w dynastii Gryfitów książę o imieniu niemieckim.

Po Gryfitach z omawianego okresu pozostało wiele setek dokumentów opublikowanych w wydawnictwach *Codex Pomeranie diplomaticus* i *Pommersches Urkundenbuch*⁴. Nie wszystkie będą tu jednak cytowane, gdyż stosunkowo nie-

¹ M. Wyszkowski, *Ustrój polityczny Wielkopolski w latach 1138–1296*, Poznań 2009, *passim*.

² CPD I 21 (43) z 1153 r.; 34 (83) z 1174 r.; 82 (119) z 1191 r.

³ P.U. III 1729 (1295 r.), 1730 (1295 r.).

⁴ *Codex Pomeraniae Diplomaticus*, t. 1, red. K. F. W. Hasselbach, J. G. L. Kosegarten, F. L. K. Medem, Greifswald 1843–1862. Cytowane są: CPD, tom, numer dyplomu, w nawiasie nu-

wielka ich liczba wspomina o przedniemieckich instytucjach prawnych czy ustrojowych.

Wiadomości o najdawniejszej państwowości zachodnio-pomorskiej pochodzą od Herborda, Ebbona i Mnicha Priflingńskiego. W *Żywotach biskupa bamberskiego św. Ottona*, który z ramienia Polski Bolesława Krzywoustego prowadził w latach 1124 i 1128 misję chrystianizacyjną w tym kraju⁵, przekazali oni wiele informacji także o ustrojach państwowych funkcjonujących wtedy w Szczecinie, Kołobrzegu, Pyrzycach, Kamieniu Pomorskim, Dyminie, Wologoszczy, Wolinie i Chockowie. M. Szczaniecki widział w nich wczesne republiki feudalne⁶. Wydaje się jednak, że były to raczej zaawansowane, schyłkowe ustroje plemienne. Dla potrzeb niniejszego artykułu ważny jest wszakże ich słowiański charakter. Św. Otton walczył przeciw ze słowiańskimi bóstwami pogańskimi, a chrzczył miejscowych Słowian, co nie ulega najmniejszej wątpliwości, podobnie jak ówczesna polska protekcja tej akcji.

Dalszym etapem kształtowania się państwa zachodniopomorskiego było powstanie monarchii. W X i XI w. pojawiają się wprawdzie enigmatyczne informacje o istnieniu jakichś dawniejszych władców tego kraju, ale są zbyt skąpe, aby budować na nich jakiegokolwiek hipotezy naukowe⁷. Zapewne jednak Warcisław I z czasów Krzywoustego musiał, jako monarcha z ambicją władania całym Pomorzem Zachodnim, tkwić korzeniami dynastycznymi w XI w. Nie sposób wszakże wiązać go z Piastami, którzy w X w. opierali swe granice na Odrze, *Schinesge* (Szczecin?) i *longum mare* (Bałtyk). Pozostawiając ostatecznie na uboczu problematykę genezy i ukształtowania się dynastii Gryfitów, zapytać należy, jak nazywały się i czyimi społecznie były tereny, którymi zaczęli władać książęta.

Thomas Kantzow – kronikarz zachodniopomorski z XVI w. – nie umiał udzielić na to pytanie jednoznacznej odpowiedzi, określając ten kraj raz jako germański, to znów słowiański⁸. Zapewne nie przebadał wszystkich dokumentów, które przed wydaniem wspomnianych wyżej kodeksów dyplomatycznych były dość

mer dyplomu PU, dalej data roczna. *Pommersches Urkundenbuch*, hrsg. von R. Klempin und Nachfolger, Bd. 1–3, Stettin–Koeln 1866. PU cytowane w nawiasach po numerze CPD, a przed datą.

⁵ Teksty żywotów w: *Monumenta Poloniae Historica – Pomniki dziejowe Polski*, t. 2, Lwów 1872; J. Walachowicz, *Die Otto-Viten als Quellen zur polnischen Geschichte im Mittelalter*, Historischer Verein Bamberg, Gedenksschrift zur Otto-Jubileum 1989, 125, Bericht 1989, s. 241–249; *idem*, *Żywoty św. Ottona jako źródła do historii społeczeństwa i państwa Polski północno-zachodniej w średniowieczu – w 850. rocznicę śmierci Apostoła Pomorza Zachodniego*, „Zeszyty Naukowe”, nr 132, „Roczniki Prawnicze”, nr 5, Szczecin 1994, s. 5–17; *Św. Otton z Bambergu – Ewangelizator Pomorza*, red. G. Wejman, „Studia i Rozprawy”, nr 2, Szczecin 2001, s. 171.

⁶ M. Szczaniecki, *Główne linie rozwoju feudalnego państwa zachodnio-pomorskiego*, cz. 1: *do 1478 r.*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1955, t. 7, s. 57–58.

⁷ *Ibidem*, s. 56.

⁸ T. Kantzow, *Pomerania. Kronika pomorska z XVI w.*, t. 1–2, Szczecin 2005, s. 26, 37 i nast. Obszerną recenzję ww. wydawnictwa napisał J. Walachowicz, w „Czasopiśmie Prawno-Historycznym”, t. 59, s. 341–347.

rozproszone i przez to trudno dostępne. Z pełną odpowiedzialnością można jednak stwierdzić, że na określenie tej ziemi używano przede wszystkim nazwy *Slavia* i *Pomerania* (*Cassubia* i *Leuticia* występują więcej niż sporadycznie i zapewne w znaczeniu lokalnym i pogranicznym – wschodnim i zachodnim). Oba te określenia akcentują słowiańskie pochodzenie ludności tego kraju, rozciągającego się po samo morze. Akceptowali to sąsiedzi polscy i niemieccy, prowadzący jednak systematyczną akcję likwidacji lub ograniczania tego terytorium przez przyłączenie go w całości lub fragmentach do własnego władztwa. Polska była etnicznie bliższa ludności tego kraju, pozycja księcia Rzeszy Niemieckiej – zwłaszcza bezpośrednio zależnego od cesarza – znacznie jednak atrakcyjniejsza dla ewentualnego księcia pomorskiego, który właśnie się umacniał. Ostatecznie Polska przyniosła Pomorzu Zachodniemu chrześcijaństwo katolickie (biskupstwo w Kołobrzegu w 1000 r., następnie w Wolinie w 1140 r. i w końcu w Kamieniu Pomorskim w 1176 r.) oraz okresową zależność polską do 1180 r.; Niemcy zaś zmieniającą się długotrwałą zależność polityczną (cesarską niemiecką od 1181 r., królewską duńską od 1184/1185 r., marchijską brandenburską od 1231 r., królewską szwedzką od 1648 r.), reformację w 1534/1535 r. ze wszystkimi jej konsekwencjami i germanizację. Rozległość terytorium zachodniopomorskiego od morza w głąb lądu określiła bulla papieża Innocentego II (Grzegorz Papareschi) z 1140 r., powołująca w Wolinie biskupstwo zachodniopomorskie. Papież wskazał w niej liczne grody zachodniopomorskie i wschodnią linię graniczną nowej diecezji. Wymienione zostały: Wolin, Dymin, Trzebudzice, Chocków, Wołogoszcz, Uznam, Groźwin, Pyrzyce, Stargard Szczeciński, Szczecin, Kamień Pomorski, Kołobrzeg – na wschodzie zaś do rzeczki Łeby *...usque ad lebam fluvium*⁹. Był to obszar, na którym swą władzę – w okresie podboju Bolesława Krzywoustego i misji biskupa bamberskiego Ottona – rozciągał najpewniej pierwszy znany Gryfita Warcisław I, co potwierdził Kazimierz I w 1176 r. dla biskupstwa, już w Kamieniu Pomorskim, określając też bliżej uprawnienia immunitetowe biskupów kamieńskich¹⁰.

Swoje słowiańskie pochodzenie Gryfici akcentowali niesłyszanie konsekwentnie w tytulaturze książęcej oraz imiennictwie dynastycznym, stosowanym aż do wymarcia dynastii (w osobie Bogusława XIV w 1637 r.). Panujący określał się zwykle tytułem *dux* lub *princeps* z przydawką dopełniaczową *Slavorum*, *Pomeranorum* lub *Slaviae* albo *Pomeraniae*. W razie istnienia podziału dynastycznego księstwa, pojawiały się okresowo odmiejscowe określenia księcia, pochodzące od jego głównej siedziby w Dyminie, Szczecinie, Wołogoszczy i in. Nie podważało to wszakże zasady, że ziemię pomorskie dzierży się *manu coniuncta*, która zapobiegała stratom terytorialnym w razie wygaśnięcia ewentualnych bocznych gałęzi dynastii i zabezpieczała integralność Pomorza Zachodniego. W miarę postępów germanizacji kraju, której od końca XIII w. ulegali nawet książęta, pojawiała się niemczenie wspomnianych tytułów na *Herzog der Wenden*. O słowiańskim pochodzeniu po-

⁹ CPD I 30 (16) z 1140 r.

¹⁰ CPD I 41 (70) z 1176 r.

morskiej władzy książęcej jednak nie zapomniano i to nie tylko w łacińskich, ale i niemieckich sformułowaniach intytulacyjnych. Tytuły *dux* i *princeps* noszone przez Gryfitów podkreślały ich władzę wojskową i przywództwo wśród zwykłych Słowian czy Pomorzan. Wskazywać to może na rodowo-plemienny charakter monarchii zachodniopomorskiej, która kształtując się w wieku XI – jeszcze pogańskim dla tych ziem – nie pozostawiła po sobie żadnych pisemnych danych o ewentualnych przodkach pierwszego znanego władcy Pomorza Zachodniego, Warcisława I¹¹.

Dynastia Gryfitów rządziła na Pomorzu Zachodnim od XI do XVII w. (do 1637 r.). W tym czasie panowało nad tym krajem lub nad jego częściami łącznie 54 książąt. Słowiańskie pochodzenie tych władców znajduje szczególne potwierdzenie w imionach, jakie nosili. Miało więc Pomorze Zachodnie wśród swoich panujących w okresach zjednoczenia, ale też i rozbitcia, najpierw dziesięciu Warcisławów, dwóch Raciborów, czternastu Bogusławów, sześciu Kazimierzów, dziesięciu Barnimów i jednego Świętobora. Stanowi to razem 43 panujących. W grupie zaś książąt o imionach niemieckich, noszonych w sumie przez jedenastu panujących, odnaleźć można trzech Ottonów, trzech Eryków, dwóch Filipów i po jednym Joachimie, Janie Fryderyku i Erneście. Gryfici o imionach słowiańskich stanowią więc około 80% rządzących przez sześć wieków dynastów. Jest to zapewne znamienne zjawisko obrony tożsamości dynastii poprzez tradycję rodzinną, mimo daleko już posuniętej jej germanizacji. Od Barnima I rozpoczął się coraz bardziej ugruntowany zwyczaj małżeństw książęcych z księżniczkami zachodnimi, głów-

¹¹ W niniejszym artykule chodzi o książąt, którzy władali Pomorzem Zachodnim w okresie integracji kraju i podziałów dynastycznych przed 1295 r., a więc o: Warcisława I, Bogusława I na Szczecinie, Kazimierza I na Dyminie, Bogusława II na Szczecinie, Kazimierza II na Dyminie, Barnima I początkowo – od 1220 r. na Szczecinie, a od 1264 r. na całym Pomorzu Zachodnim, Warcisława III na Dyminie, Warcisława IV na Wologoszczy, Bogusława IV, Barnima II i Ottona I w ramach ogólnopomorskiego kondominium (1278–1295), na Sławnie zaś Racibora I, Bogusława III i Racibora II. Zob.: W. Dworzaczek, *Genealogia – Tablice*, Warszawa 1959, tab. XVIII. Wszyscy oni używali wymienionej wyżej tytulatury. Aby nadmiernie nie rozszerzać tekstu cytowaniem znacznej liczby dyplomów, ograniczono się do ich egzemplifikacji, dla przykładu, podano szczegółowiej tylko tytuły wykorzystywane przez Barnima I i Warcisława III, którzy rządili przez dłuższe okresy (np. Barnim I przez 58 lat, od 1220–1278) i przez to byli dla całego Pomorza Zachodniego omawianego okresu najbardziej reprezentatywni. Znaleźć można następujące tytuły: *dux Slauorum*, *dux Slavie*, *dux Pomeranorum*, *dux Pomo(e)ranie*, *dux pomeranensis* etc. Wymienione określenia zasięgu władzy księcia występują w około 90% dokumentów Barnima I, wyjątkowo posługiwał się on tytułami *dux (dominus) de Stetin*, *dux Stetinis*, choć przy częstych podziałach dynastycznych, od połowy XIII w. taka praktyka zaczęła się wykształcać. Niektóre też dokumenty nie zawierają tytułu władcy – Warcisław III dymiński stosował już niemal stale tytulaturę *dux diminensis*, od głównego grodu w swojej dzielnicy Dymina, wyjątkowo posługując się ogólnopomorskim sformułowaniem tytularnym. Praktyki te nie wyparły jednak rodzimości w słowiańskim charakterze księcia i państwa, choć przybrały niemiecką wersję językową: *Herzog der Wenden*. Zob. np.: Barnim I: CPD I 347 (434) z 1245 r., PU II 618 z 1256 r.; Warcisław II: CPD I 419 (483) z 1249 r.; PU II 677 z 1260 r.

nie niemieckimi. Rozpoczął go Barnim I żeniąc się w 1242 r. z Marianną duńską, w 1246 r. z Małgorzatą brunswicką i w 1267 r. z Matyldą brandenburską. Synem z ostatniej małżonki księcia był Otton I, przodujący na liście książąt pomorskich o imieniu niemieckim. Na szczęście, wpływ niesłowiańskich księżnych na te sprawy był znacznie mniejszy niż ich mężów, dynastia zachowała więc świadectwo swego pochodzenia. Nawet biskupi – najpierw wolińscy, a później kamieńscy nie stronili od imion słowiańskich, choćby pierwszy biskup woliński Wojciech (1140–1162), czy następca biskupa Hermana Gleichena, Jaromar (1289–1293)¹². Obaj pochodzili z krajów słowiańskich – pierwszy z Polski, drugi z Rugii.

Aparat państwowy również tworzyło wielu Słowian. Urzędy centralne i nadworne wcześniej zostały zdominowane przez czynnik niemiecki. Wielu było duchownych, którzy znali łacinę, nosili imiona zachodnich świętych i mówili po niemiecku, mało znając język słowiański czy słowiańskość w jakimkolwiek jej aspekcie. Inaczej było w terenie – Pomorze Zachodnie po obu stronach Odry dzieliło się na 19 kasztelanii, podobnych do polskich okręgów kasztelańskich. Na czele kasztelanii stał kasztelan, mający do pomocy trybuna. Źródła przekazały informacje o 47 osobach sprawujących ten ważny urząd (do końca XIII w.). Nosili oni, przykładowo, imiona: Gorzysław, Jarygniew, Priba, Bartosz, Prenca, Dzierżek, Naczemir, Rochil, Mirosław, Cieszymir, Luborad, Nieczul, Nademir, Mirosław, Presza, Ostrobod, Gościsław, Powój, Declaw, Sulisław, Warcisław, Rozwar, Prysebur, Więcesław, Wisław, Zawist, Unima, Wargina, Bars, Tworysz, Dobiesław, Czyrniech, Bolko, Kazimierz, Solimir, Lisko, Bogutz, Święca. Pominięto kilku kasztelanów noszących imiona chrześcijańskie. Przytoczona lista dowodzi, że zarówno kasztelania, jak i kasztelanowie stanowili niewątpliwie ustrojowy dorobek zachodniopomorski, porównywalny z polskim. Kasztelan musiał być Pomorzaninem, gdyż bezpośrednio stykał się z miejscową ludnością, egzekwował wynikające z prawa jej obowiązki wobec monarchy, którego reprezentował. Nie mógł tego czynić przybysz z Zachodu. Kasztelania i kasztelani zaczęli przesuwac się w kierunku wschodnim – w miarę rozszerzania się wpływów niemczyzny z Zachodu.

Państwo i społeczeństwo feudalne do końca XIII w. kierowało się prawem zwyczajowym, zwanym *mos gentis nostre*¹³, *ius slavicum*¹⁴, lub *mos (consuetudo) Slavorum, gentis nostre*¹⁵ czy *mos patrie*¹⁶. Kształtowało się ono od dawna i powszechnie obowiązywało do czasów intensywnej infiltracji żywiołu niemieckiego, napływającego wraz z prawem niemieckim zwłaszcza w XIII w. Lakoniczne wzmianki o prawie zwyczajowym pochodzą najpierw od pierwszych Gryfitów. W nadaniu obszernego immunitetu ekonomicznego z 1173 r. dla klasztoru w Darguniu przeczytać można, że otrzymał on egzempcję

¹² *Historia Kościoła w Polsce*, t. 2: 1794–1945, cz. 2: 1918–1945, red. B. Kumor, Z. Obertyński, oprac. K. Dola, Poznań–Warszawa 1979, s. 268.

¹³ CPD I 36 (62) z 1173 r., 128 (193) z 1219 r.

¹⁴ CPD I 410 (488) z 1249 r.

¹⁵ CPD I 384 (467) z 1248 r., 488 (410) z 1249 r.

¹⁶ PU II 722 z 1262 r.

ab omni exactione baronorum nostrorum, et omnium nobis et eis famulantium, et ab omni servitio nobis et eis **more gentis nostre** [podkr. J.W.] debito, videlicet urbiun edificatione, pontium positione, et utrorumque resarcinacione, et ab omni expeditione, ita ut nemini quicquam servitii debeant exz debito nisi soli deo et monasterio...¹⁷

W dokumencie dla kapituły kamieńskiej dodano, że chodziło także o zwolnienie od narzazu, osepu i gościtwy (stanu)¹⁸. W dyplomach klasztoru w Eldenie zaliczano do nich także *expeditio gentis sclavice*¹⁹. System *mos Slavorum* był więc słowiańskim sposobem obciążania ludności na rzecz państwa. Mieściła się w nim zapewne także znana z dokumentów rugijskich i zachodniopomorskich lichwiarska podacza (*podaiza*)²⁰ i biskupownica, określana też mianem *collectura Sclauorum*²¹, będąca łagodniejszym obciążeniem dziesięcinnym neofickich Słowian na rzecz biskupa ordynariusza diecezji. Na Pomorzu Zachodnim wynosiła ona w 1140 r. *de unoquoque arante duas mensuras annone et quinque denarios*, a więc dwie miary zboża i pięć denarów od gospodarstwa rolnego²². Wprowadzeniu prawa niemieckiego towarzyszyło zniesienie tego świadczenia, w sąsiedniej Ziemi Lubuskiej pobieranego *more polonico in campo*, na rzecz ustalonej *decima constituta*²³. Za podmioty uprawnione do egzekwowania prawa słowiańskiego i także innego, książę uznawał siebie, swój aparat urzędniczy – głównie kasztelański i jego pomocników (*tribuni, pristalli, bedelli, famuli* itp.)²⁴. Wynikłe na tym tle spory rozstrzygał sąd biskupi, np. sprawa Barnima I z klasztorem w Kołbaczu, rozstrzygnięta została po myśli zakonników w 1247 r.²⁵

Polityka panującego zmierzała jednak do podniesienia zamożności kraju przez zwiększenie jego zaludnienia, a w konsekwencji do powstawania nowych osad. Stwarzano różne zachęty, obiecujące polepszenie bytu materialnego ludności. Wykorzystano dla tego celu różnice występujące między prawem słowiańskim a obcymi systemami prawnymi, bez zwracania uwagi na pochodzenie etniczne osadników. Zezwalano na osiedlanie się ludności chłopskiej słowiańskiej, niemieckiej, duńskiej według wybranego przez nią prawa słowiańskiego, niemieckiego lub nawet duńskiego. Dopuszczono więc konkurencję tych praw. Zwyciężyło prawo niemieckie, bo napływało coraz więcej osadników z pobliskich krajów niemieckich, a jego regulacje okazały się też korzystniejsze dla miejscowej ludności słowiańskiej, która w swoich osadach również je przyjmowała. Zaczęła się germaniza-

¹⁷ CPD I 36 (62) z 1173 r.

¹⁸ CPD I 41 z 1176 r.

¹⁹ CPD I 36 (63) z 1173 r.; 88 (148) z 1209 r.; 126 z 1219 r.; 180 (260) z 1229 r.

²⁰ CPD I 85 (145) z 1207 r.; 137 (157) z 1212 r.

²¹ CPD I 134 (208) z 1221 r.

²² CPD I 16 (30) z 1140 r.

²³ J. Walachowicz, *Geneza i ustrój polityczny Nowej Marchii do początków XIV w.*, „Prace Komisji Historycznej”, t. 31, Warszawa–Poznań 1980, s. 14.

²⁴ CPD I 36 (63) z 1173 r.; 88 (148) z 1209 r.; 126 z 1219 r.; 128 (193) z 1219 r.; 135 (207) z 1221 r.; 406 (220) z lat 1224–1227; 472 (551) z 1252 r.

²⁵ CPD I 368 (454) z 1247 r.

cja Pomorza Zachodniego, ustrój państwa i prawo stawały się przez XIII w. coraz bardziej niemieckie.

Słowianie i ich sprawy pojawiają się też w źródłach w połączeniu z rozmaitymi problemami. Nie od razu wszyscy koloniści tworzyli zintegrowane środowiska wiejskie czy miejskie, nie od razu zapomniano języka ojczystego. Dlatego zapewne Jaromar I rugijski w dokumencie z 1209 r. zezwolił na powstawanie parafii i karczem *more gentis nostre, sive teutonicorum aut danorum*. Osadzeni w parafiach prezbiterowie musieli zapewne znać przynajmniej w stopniu elementarnym język swoich wiernych, skoro mieli pracować *secundum morem gentis nostre, siue teutonicorum aut danorum*²⁶. Potwierdził to Barnim I w 1237 r., kiedy – odnotowując nowe osadnictwo niemieckie obok słowiańskiego w rejonie Szczecina (wzniesienie kościoła św. Jakuba przez Niemca Beringera w 1191 r.²⁷) – przeznaczył – istniejące w Szczecinie do dzisiaj kościoły – św. Jakuba dla Niemców i św. Piotra dla Słowian²⁸. Podobne regulacje odnaleźć można w dokumentach Kazimierza I dla klasztoru w Darguniu w 1174 r. i rugijskiego Jaromara I z 1209 r. dla klasztoru w Eldenie²⁹, a w 1219 r. Kazimierza II dla klasztoru w Darguniu³⁰. Brak jednak wzmianek o jakichkolwiek dalszych segregacjach narodowościowych. W 1271 r. dopuszczano w dobrach klasztoru w Bukowie używanie języka słowiańskiego³¹. W kołobrzesckiej taryfie mytniczej z 1159 r. poświadczono pobieranie opłat w samym Kołobrzegu i nad rzeczką Radwią w chlebach i w denarach polskich³². W dyplomach dla klasztoru w Eldenie w 1252 r. i Nowopolu w 1293 r. o poświadczono używanie jeszcze *denariorum slaualium*³³.

W miarę rozprzestrzeniania się prawa niemieckiego zmieniało się też zewnętrzne oblicze kraju. Świadczą o tym formuły testacyjne dokumentów książęcych, w których spotyka się coraz więcej niemieckich imion i nazwisk świadków, a w terenie nowe osady o niemieckich nazwach miejscowych oraz znacznie więcej nazw nieudolnie przekładanych z brzmienia słowiańskiego na niemieckie. Jest to pole dla gruntownych polskich badań onomastycznych, których wciąż brakuje.

W podsumowaniu wypada stwierdzić, że państwo słowiańsko-polskie na Pomorzu Zachodnim jest wystarczająco udokumentowane źródłowo i to dla okresu od X–XIII w. Przeglądem badawczym w artykule objęto jednak tylko czasy od podboju tego kraju przez Bolesława Krzywoustego i jego powtórnej i udanej chrystianizacji – znowu z polskiej inicjatywy – przez biskupa Ottona z Bambergu, do podziału dynastycznego z 1295 r. W czasach bowiem pierwszych Piastów w X

²⁶ CPD I 88 (148) z 1207/1208 r.

²⁷ CPD I 82 (119) z 1191 r.

²⁸ CPD I 254 (348) z 1237 r.

²⁹ CPD I 36 (63) z 1174 r.; 88 (148) z 1209 r.

³⁰ CPD I 128 (193) z 1219 r.

³¹ PU II 934 z 1271 r.

³² J. Walachowicz, *Monopole książęce w skarbowości wczesnofeudalnej Pomorza Zachodniego*, „Prace Komisji Historycznej”, t. 20, Warszawa–Poznań 1963, s. 41.

³³ CPD I 480 (559) z 1252 r.; PU III 1631 z 1631 r.

i XI w. usiłowania te, choć także przez Polskę prowadzone, nie zdołały utrwalić rezultatu w postaci trwałego włączenia tych terenów w obręb ziem piastowskich i mają też własną obfitą literaturę.

Państwo zachodniopomorskie było państwem słowiańskim i za takie też uważane było przez dynastię książąt gryfickich aż do jej wymarcia na osobie Bogusława XIV w 1537 r. Nie próbowano jednak ustalać, czy słowiański język pomorski był osobny, czy też podobny do polskiego. Jest to zadanie dla specjalistów.

W dziedzinie ustroju państwa – książęcy aparat władzy w centrum i w terenie – były początkowo całkowicie słowiańskie, podobnie obciążenia ludności względem państwa, świadczone osobiście w różnych posługach i realnie w daninach, wyglądają zupełnie tak, jak w ówczesnej Wielkopolsce, będącej niewątpliwie polską ziemią piastowską. Wykonywanie władzy znajdowało się niemal wyłącznie w ręku słowiańskich wielmożów.

Prawo obowiązujące Pomorzan miało także całkowicie słowiański charakter. Było to prawo zwyczajowe (*mos, consuetudo*), traktowane na równi z innymi prawami, np. z niemieckim czy duńskim. Zmiany na niekorzyść Słowiańszczyzny zaczęły się jednak właśnie w dziedzinie prawa.

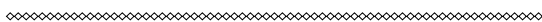
Książę – jak każdy odpowiedzialny władca – zainteresowany był rozwojem swego kraju i to w dziedzinie demograficznej, gospodarczej i kulturalnej. Zaczął więc ściągać do swego państwa ludzi z przeludnionych okolic. Mówili oni wprawdzie obcym językiem, niemieckim czy duńskim, zajmowali się też różnymi zawodami, ale chcieli się osiedlić i rozwijać działalność gospodarczą właśnie na Pomorzu Zachodnim. Migracja – zapewne popierana przez okolicznych książąt – znalazła też względy u panujących Gryfitów, którzy gwarantowali przybyšsom wolność osadnictwa, możliwość egzystencji według własnego prawa i posługiwania się językiem ojczystym. Te same możliwości otrzymali też Słowianie, mogący nawet przechodzić z własnego prawa na obce. Zaczęła się konkurencja praw, która znacznie pomogła przybyšsom i zasymilowała tubylców. Polsko-, czy też pomorsko-niemieckie hybrydy językowe pojawiały się już w 1261 r w dokumencie Barnima I dla miasta Szczecina w postaci nazwy niewodu, zapisanej jako *niwedetoch*³⁴. Pod koniec XIII w., gdy zapanowało prawo niemieckie, jako lepsze dla ludności wiejskiej, zapewne coraz powszechniej zaczynało się też mówić po niemiecku.

Pomorze Zachodnie stawało się coraz bardziej księstwem niemieckim.

³⁴ PU II 708 z 1261 r.

Marian Małecki

Demokracja czy absolutyzm w Kościele, czyli o wyborze wielkiego mistrza templariuszy



Jedną z bardziej znanych form przenikania władzy świeckiej i duchownej, na styku stosunków między państwem i Kościołem, były zakony rycerskie. Militaryzacja zakonów w świecie chrześcijańskim ma jednak proveniencję starożytną¹. W III w. pojawiła się w Bizancjum tzw. złota milicja, dopiero w 1190 r. przekształcona w Zakon św. Jerzego. W 312 r. w Etiopii powstał o podobnym charakterze Zakon św. Antoniego². Jednak dopiero średniowieczne zakony, powstałe na bazie reguły benedyktyńskiej i augustiańskiej – zalecające walkę zbrojną – stały się symbolami rycerzy-mnichów i chrześcijańskiej walki z naporem islamu.

Jednym z najbardziej znanych – z pewnością bardziej w literaturze pięknej niż w historii prawa – był zakon templariuszy, założony między 1119–1120 r.³ W tym roku przypada okrągła siedemsetletnia rocznica jego kasaty⁴, warto więc przyjrzeć

¹ Szerzej na ten temat zob.: M. Małecki, *Zakony rycerskie. Historia i współczesność*, Bielsko-Biała–Pszczyna–Kraków 2011, ss. 100.

² *Ibidem*, s. 5.

³ Szerzej na ten temat zob.: M. Barber, *Templariusze*, tłum. R. Sudół, Warszawa 1999, s. 13–21.

⁴ Zakon został skasowany nie tyle na podstawie orzeczenia o winie, ile na podstawie „złej sławy”. Kasata nastąpiła na podstawie bulli Klemensa V, *Vox in excelso* z 22 marca 1312 r., o dobrach templariuszy rozstrzygały bulla *Ad providam* z 2 maja 1312 r. oraz *Nuper in generali* z 16 maja 1312 r., wreszcie o dalszym postępowaniu w stosunku do braci zakonnych informowała bulla *Considerantes dudum* z 6 maja 1312 r. Wszystkie bulle, z wyjątkiem *Nuper in generali*, zostały sporządzone w Wiedniu podczas obrad soboru. Bullę *Nuper in generali* przygotowano w Livron. Bulle opublikowano w języku polskim w *Dokumentach soborów powszechnych. Tekst grecki, łaciński, polski*, t. 2: 669–1312, układ i oprac. A. Baron, H. Pietras SJ, Kraków 2003, s. 464–503.

się głównej postaci w tym zakonie, to jest osobie wielkiego mistrza. Stał on od początku istnienia tej organizacji na czele całego zakonu jako *magnus magister*, wybierany zaś był przez specjalną kapitułę, która przybierała zdemokratyzowany charakter; stanowiły ją bowiem prawie wszystkie grupy tworzące zakon: bracia rycerze, bracia służebni oraz kapelani.

Wybory odbywały się w dwóch miejscach:

- 1) do 1187 r., czyli do zajęcia Jerozolimy przez Saladyna, elekcji mistrza dokonywano w pierwotnej siedzibie zakonu, czyli w pałacu Świątyni Jerozolimskiej, w myśl art. 200 *Statutów*, według których „tam jest głowa domu i niezależnej prowincji całej Świątyni”⁵;
- 2) od 1187 r. do upadku Akki – w siedzibie templariuszy w Akce⁶.

Wziąwszy pod uwagę fakt, że wyboru wielkiego mistrza dokonywano na skutek śmierci – nierzadko gwałtownej – jego poprzednika, rzadziej abdykacji, zazwyczaj chwila ta była trudna do sprecyzowania. Kiedy więc nadeszła, marszałek zakonu zastępował osobę zmarłego mistrza. W tym czasie powinien zgromadzić sędziów, konwent i komandorów z Outremer. Gromadzili się oni w kapitułarzu głównej siedziby zakonu po to, aby najpierw wybrać wielkiego komandora, który zajmował miejsce niezującego mistrza⁷. Samego mistrza w uroczysty sposób grzebano, w obecności prałatów i świeckich rycerzy, przy blasku świec zawijano go w całun i składano w grobie⁸.

Owo zgromadzenie stanowiło pewien standard wypracowany przez *Statuty* – jeśli śmierć mistrza następowała w Ziemi Świętej; sytuacja wyglądała gorzej, gdy mistrz poniósł śmierć poza granicami Królestwa Jerozolimskiego⁹ – wówczas

⁵ Cytaty ze *Statutów* i *Reguły* pochodzą z pracy B. de Bauval, *Regle latin primitive* (1721) – w tłum. autora. Szerzej na temat pierwszej siedziby templariuszy: A.J. Boas, *Jerusalem in the Time of the Crusades*, London–New York 2005, s. 89–93.

⁶ Siedziba templariuszy w Akce nie zachowała się do czasów obecnych, przede wszystkim z powodu zniszczeń dokonanych przez muzułmanów zdobywających to miasto w 1291 r. Kwatera templariuszy znajduje się dziś pod wodą. Na temat tych zniszczeń oraz ostatnio prowadzonych wykopalisk zob.: A. J. Boas, *Archeology of the Military Orders*, New York 2006.

⁷ Zob. art. 198 *Statutów*.

⁸ *Ibidem*. Następnie zajmowano się schedą po zmarłym i przeprowadzano egzekwie zakończono siedmiodniowym odmawianiem modlitwy „Ojcze nasz”. Kwestię tę regulował art. 199, w myśl którego: „wszyscy bracia, którzy są obecni, powinni w ciągu siedmiu dni odmówić dwieście razy «Ojcze nasz», i tak powinni uczynić wszyscy bracia, którzy znajdują się na terenie tego domu; i tak powinni uczynić, lecz nie powinni niczego w żadnym razie wysłać. Stu ubogich powinno zostać nakarmionych, by zapewnić spokój jego duszy [co powinno nastąpić] podczas obiadu i wieczerzy. Następnie należy podzielić jego majątek, jak każdego innego brata klasztornego, oprócz szaty, która znajduje się [bezpośrednio] na jego ciele i [tej] przeznaczonej do spania, które powinny wrócić do jałmużnika i w całości w całości darowane Bogu [w ofierze], trędowatym, jak to [czyniono] ze starymi szatami, kiedy tylko pobierano nowe”.

⁹ W praktyce w grę wchodziły ziemie księstwa Antiochii lub hrabstwa Trypolisu, choć jeden z mistrzów zmarł podczas podróży do Europy – był to Arnold de Torroja (Torroge), który zmarł w Weronie 30 września 1184 r.

wspomniane obowiązki związane z przygotowaniem wyborów nie ciążyły już na marszałku zakonu, lecz na komandorze wspomnianego terenu.

Wreszcie mogło się zdarzyć, że w chwili śmierci mistrza na terenie Królestwa Jerozolimskiego nie było marszałka, gdyż przebywał w tym czasie w innym miejscu, w księstwie Antiochii czy w hrabstwie Edessy, Trypolisie lub podróżował do Europy. Wówczas jego obowiązki przejmował komandor Jerozolimy, który pod względem hierarchii zajmował dosyć wysoką pozycję w zakonie.

Bracia, którzy wiedzieli o zgonie wielkiego mistrza, powinni jednak o tym fakcie niezwłocznie powiadomić nieobecnego marszałka¹⁰. Należy też zwrócić uwagę, że w Ziemi Świętej w kwestiach proceduralnych unikano zbędnej zwłoki, zdając sobie sprawę z ciężkiego położenia Królestwa, a co za tym idzie, także całego zakonu.

Właściwą elekcję poprzedzały wybory wielkiego komandora, które odbywały się – jak się przypuszcza – poprzez aklamację zgromadzonych dygnitarzy zakonnych¹¹. Od tego dnia przez trzy następujące po sobie piątki bracia stacjonujący w Ziemi Świętej winni pościć o chlebie i wodzie¹². Następnie wielki komandor z komandorami Jerozolimy, Antiochii i Trypolisu, w towarzystwie sędziów i braci zaprzysiężonych *prud'hommes*, przeprowadzali naradę.

Warto podkreślić, że w wyborach nie uczestniczyli ani przedstawiciele domów zakonnych z Europy, ani z Cypru. Sędziowie wyborów w zasadzie powinni przyprowadzić ze sobą braci z ich wspólnoty, jeśli pozwalały im na to warunki, i jeśli ich sprowadzenie nie przyniosłoby szkody domowi¹³. To skłoniło badaczy dziejów zakonu do przyjęcia – jak się przypuszcza – dość prawdopodobnej tezy, że wybór imienny kandydata mógł mieć miejsce na terenie każdej komandorii zakonu w Ziemi Świętej.

W dniu wyborów – ustalonym przez zebranych dostojników – gromadziła się kapituła, która po jutrzni wybierała wraz z wielkim komandorem dwóch (wyjątkowo trzech) najbardziej znanych spośród siebie braci¹⁴. Jeden z nich miał zostać wybrany na komandora wyborów¹⁵. Była to funkcja znacząca, bo związana z zaufaniem, które brano pod uwagę przy przedstawianiu kandydatów. Z reguły wybierano na to stanowisko człowieka najbardziej wtajemniczonego w sprawy „zasadnicze”, w szczególności personalne¹⁶. Miał on bowiem przedstawić zasługi

¹⁰ Zob. art. 201 *Statutów*.

¹¹ Zob. art. 202 *Statutów*.

¹² Zob. art. 205 *Statutów*.

¹³ Zob. art. 203 *Statutów*.

¹⁴ Zgromadzeni bracia wybierali tę dwójkę, a następnie ci ostatni udawali się do kościoła na modlitwę. W tym czasie pozostali bracia wybierali jednego z nich na komandora wyborów. Wielki komandor komunikował o wyborze ową dwójkę i prosił o posłuszeństwo dokonane-
mu wyborowi (art. 207 *Statutów*).

¹⁵ Wielki komandor raz wybrany, nosił przy sobie pieczęć zakonu i zastępował mistrza we wszystkich sprawach, będąc całkowicie posłuszny regule zakonnej (art. 204 *Statutów*).

¹⁶ Statuty związane z wyborem tej funkcji tak kreowały komandora wyborów: „ten, który został wybrany powinien być takim, którego Bóg i sprawiedliwość kocha, niech będzie znany

poszczególnych komandorów. W praktyce zdarzało się, że zostawał nim marszałek zakonu¹⁷.

Następnie tworzone było tzw. Wielką Radę. To właśnie jej skompletowanie świadczyło o demokratyzacji życia zakonnego, składała się ona bowiem najpierw z komandora wyborów i marszałka zakonu (o ile obu funkcji nie pełnił marszałek), a następnie dwóch braci rycerzy. Po jutrzni w dniu wyborów ci ostatni wchodził do kaplicy i odmawiał godzinki w swojej intencji, aby Opatrzność dała im jasność umysłu podczas elekcji¹⁸. Zatem

[...] każdy [z nich] powinien odmówić godzinki za siebie samego, nie powinni [też] rozmawiać z żadnym bratem, a ten nie może rozmawiać z żadnym z nich; ani gromadzić się, jeśli nie dotyczy to sprawy, nad którą mają rozprawiać. Całą [następną] noc powinni trwać w odmawianiu modlitw i rozprawiać o sprawie dotyczącej wyborów, a wszyscy pozostali bracia rady nie mogą się oddalać; ci, którzy są chorzy mogą odpoczywać w swoich łóżkach i modlić się do Boga, by doradził domowi; pozostali zdrowi bracia, jeśli tylko siła ich ciała im pozwala, powinni pozostać w modlitwie i odmawiać oratorium aż do [nastania] dnia¹⁹.

Następny dzień elekcji rozpoczynano biciem w dzwony i Mszą intencyjną do Ducha św., która winna odbyć się w czasie prymy²⁰. Po niej wielki komandor wyzywał owoch dwóch braci i

[...] powinien im jeszcze przykazać, że ani z łaski, ani z nienawiści, ani z miłości, lecz tylko widząc Boga przed swoimi oczami, i kierując się zdrowym rozumem wybierają [do dalszej elekcji] takich towarzyszy, którzy rozumieją się wzajemnie dla [zachowania] pokoju w domu, jak to jest wspomniane; i powinni oni opuścić kapitułę²¹.

Bracia udawali się na radę, podczas której wybierali dwóch innych (w ten sposób zostawało ich czterech). Dalsza procedura przedstawiała się następująco:

Tych czworo powinno wybrać dwóch kolejnych i będzie ich sześcioro. Tych sześciu braci powinno wybrać dwóch kolejnych i będzie ich ośmioro. Tych ośmiu powinno wybrać kolejnych dwóch i będzie ich dziesięcioro. Tych dziesięciu powinno wybrać dwóch innych braci i będą w dwunastu, tak jak dwunastu apostołów. I tych dwunastu braci powinno razem wybrać brata kapelana, by zastępował Jezusa Chrystusa, który [to kapelan] musi bardzo się starać, by utrzymać braci w pokoju, miłości i zgodzie: i będzie ich trzynastu²².

Podłoże powołania tej rady miało więc wymiar głęboko teologiczny²³. Niemniej interesujący był przekrój społeczny wybieranych braci, decydował on bowiem o de-

we wszystkich prowincjach i przez wszystkich braci, niech kocha pokój i zgodę w domu, i niech nie prowokuje podziałów” (por. art. 207 *Statutów*).

¹⁷ Znane są przypadki łączenia tego typu funkcji, na przykład Andre de Montbard czy Gerard de Rideford byli jednocześnie komandorami wyborów, zaś Thibaud Gaudin wielkim komandorem i komandorem wyborów.

¹⁸ Zob. art. 208 *Statutów*.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ Zob. art. 209 *Statutów*.

²¹ Zob. art. 210 *Statutów*.

²² Zob. art. 211 *Statutów*.

²³ *Ibidem*.

mokratyzacji życia zakonnego. Elektami mogli być wyłącznie bracia zakonu, przy czym w skład Rady wchodziło: ośmiu braci-rycerzy, czterech braci służebnych i brat kapelan²⁴. Z tego zestawienia wynika jednoznacznie, że w zakonie rządzili rycerze, zaś najmniejszy wpływ na decyzje mieli kapelani zakonu.

Po dokonaniu wyboru Wielkiej Rady pozostali bracia opuszczali pomieszczenie elekcyjne a wspomniana trzynastka po raz kolejny udawała się do kaplicy, aby „padając na ziemię”, prosić tym razem świętych patronów zakonu o wsparcie duchowe²⁵. Następnie odbywało się przyrzeczenie elektorów według następującej rotacji:

Zaprzysięgamy – w imię Boga i Matki Świętej, i świętego Piotra, i wszystkich świętych, i wszystkie święte, w imię Boga, i w imię całej kapituły – w cnocie posłuszeństwa – na karę łaski Bożej i dzieła sądu, jeśli właśnie w taki sposób powinniście udać się na te wybory, musicie zdawać sobie sprawę i być rozsądnymi przed obliczem Boga, i wszystkich świętych – że wy, bracia Świętyni, wybieriecie tego, który wyda wam się najbardziej godzien, najlepszy i mający najwięcej wspólnego z wszystkimi braćmi, z domem, i z Ziemią Świętą i, że będzie on bardzo szanowany²⁶.

Wybory odbywały się po prymie²⁷. Aby utrudnić wszelki kontakt z osobami nieuprawnionymi lub wywierającymi wpływ spoza kapituły dokonującej elekcji, przyjęto zasadę, że opuszczenie miejsca elekcji jest możliwe tylko w towarzystwie przydzielonego brata-rycerza²⁸. Dotyczyło to nawet prozaicznych czynności fizjologicznych. Rada zaczynała obrady, zaś przewodniczący zachęcał do przedstawienia kandydatur. Mistrza wybierano ściśle zachowując zasady: trzynastu braci wybierało go spośród sędziów i komandorów znajdujących się na terenie Ziemi Świętej, zaś kiedy według tego kryterium nie udało się wybrać mistrza, należało się zwrócić do braci „z drugiej strony morza” – czyli z Europy²⁹.

Odbywały się wówczas liczne narady, dalej głosowanie, na koniec, kiedy wszyscy byli zgodni, komandor elekcji prosił o dostosowanie się do dokonanego wyboru i zaakceptowanie władzy nowego mistrza³⁰. Elektorzy wypowiadali wówczas słowa:

Komandorze, jeśli Bóg i my wybraliśmy cię na mistrza Świętyni, proszę, przybiecaj mi być posłusznym zakonowi każdego dnia waszego życia, zachowywać dobre obyczaje domu i ogłądę.

²⁴ Wskazywał na to wyraźnie art. 211 *Statutów*.

²⁵ Wprawdzie nie wiadomo, o które konkretnie pomieszczenie chodzi, ale prawdopodobnie był to refektarz zakonny w Jerozolimie lub w Akce.

²⁶ Zob. art. 214 *Statutów*.

²⁷ Zob. art. 206 *Statutów*.

²⁸ Zob. art. 207 *Statutów*.

²⁹ Zob. art. 214 *Statutów*.

³⁰ Dyrektywę wyboru wielkiego mistrza regulował art. 213 *Statutów*: „Potem cała trzynastka powinna podnieść się przed wielkim komandorem, a ten powinien im nakazać, i każdemu z osobna, niechaj w tej służbie, do której są powołani, mają Boga przed oczami i niechaj nie słuchają o niczym innym, jak tylko o chlubie i profitach domu i Ziemi Świętej. Osoba, która wyda im się najbardziej potrzebna dla wszystkich i dla największej części, zostanie przekazana w miejsce, które należy do mistrza, niechaj nie żywi [ona] nienawiści i złej woli”.

Mistrz ze swej strony wyrażał zgodę³¹. Wówczas komandor, mistrz ceremonii, ogłaszał reszcie kapituły wynik wyborów i personalia nowego mistrza. Braci into-nowali wówczas „Te Deum”, a nowo wybrany mistrz elekt, niesiony na rękach przez braci, prowadzony był do kaplicy, aby zostać przedstawionym Bogu. Nie był on jednak – wzorem władców świeckich – uważany za pomazańca Bożego.

Statuty i Reguła bardzo precyzyjnie określały uprawnienia tego najważniejszego dygnitarza zakonu. Powstaje jednak pytanie, czy jego władzę można potraktować jako absolutną? To jedno z ważniejszych zagadnień ustrojowych wewnątrz zakonu templariuszy. Spora część historyków dość bezkrytycznie uważa, że była to władza niczym prawie nie ograniczona, absolutna lub zbliżona do takowej. Przepisy o wielkim mistrzu Świątyni mówią jednak coś zgoła odmiennego. Zasadniczo ograniczała się ona do przewodniczenia kapitułom i zatwierdzania uchwał podejmowanych przez braci. Praktycznie niewiele mógł czynić samodzielnie, albowiem nawet późniejsze sprawy wymagały zgody kapituły. Tak więc jego decyzje wymagały aprobaty organu kolegialnego.

Można rzec, traktując regułę językiem współczesnego prawa, że przy czynnościach przekraczających zakres zwykłego zarządu – a tu na uwadze powinno się mieć w szczególności zbycie ziemi, zamku, udzielanie pożyczki przekraczającej 1000 bezanów, zawsze wymagana była zgoda kapituły³². Nie był on również władny podjąć decyzję o rozpoczęciu wojny czy o zawieszeniu broni. Tu także potrzebna była aprobata kapituły. Żaden dygnitarz nie mógł być nominowany na jakiegokolwiek stanowisko tylko dzięki mistrzowi – także tu należało zabiegać o zatwierdzenie kapituły. Już z powyższego zestawienia wynika, że władza w zakonie należała do kapituły, nie zaś do wielkiego mistrza. Wszystko, co czynił, robił dla dobra zakonu, i z myślą o korzyściach tegoż domu. W zasadzie mógł powoływać tylko urzędników zakonnych niższej rangi³³, jednak w konsekwencji i tak musiał uwzględniać radę braci zaprzysiężonych. Również w przypadku dymisji nie mógł odwołać dostojnika zakonnego bez zgody zgromadzenia.

Osobnym problemem regulowanym przez *Regułę* było wysłanie brata do Europy³⁴. Zawsze i wszędzie wymagano wówczas zgody kapituły zakonnej.

Wielki Mistrz mógł otrzymywać „podarki”, jednak po ich otrzymaniu spoczywał na nim obowiązek ich zdeponowania w specjalnej skrzyni zakonnej. Wówczas komandor Jerozolimy uczestniczył w przekazaniu prezentu do depozytu i umieszczenia go w inwentarzu. Nie posiadał klucza do skarbca, choć w pomieszczeniu pełniącym taką rolę miał osobny kufer, do którego dzierżył klucze i z którego mógł

³¹ Zob. art. 220 *Statutów*.

³² Zob. art. 82 *Reguły*.

³³ Zob. art. 87 *Reguły*.

³⁴ Chodziło o Europę Zachodnią, jednak badania w kaplicy zakonnej w Rurce mogą wskazywać, że zasady odnosiły się także do Europy Środkowej. Bracia, sterani przez twarde życie żołnierskie w Outremer mogli dożywać także w Polsce swej starości. Dotyczyło to także braci chorych. Zob.: P. Kołosowski, *Badania archeologiczno-architektoniczne przy kaplicy templariuszy w Rurce w 2003 r.*, „Gryfiński Kwartalnik Historyczny” 2003, nr 3–4, s. 15–26.

korzystać „za przyciśnięciem potrzeby”³⁵. Przyjaciołom zakonu mógł ofiarować „klejnoty” – pod warunkiem, że sam je otrzymał jako darowiznę³⁶. Wreszcie nie miał prawa samodzielnego podejmowania gości, chyba że ubiegający się o audyencję umierał.

Jego zastępcą był marszałek (*marechal*). Z całą pewnością to jedna z najważniejszych osób w zakonie. Przejmował obowiązki swego zwierzchnika z chwilą, gdy ten wyjeżdżał z Królestwa Jerozolimskiego (w szczególności na ziemi trypolitańską i antiocheńską). Mimo, że reguła niewiele mówiła na temat jego uprawnień, wiadomym jest, iż posiadał bardziej rozbudowaną swą. Do swej dyspozycji miał bowiem brata rycerza, dwóch giermków, brata służącego i klerka, który recytował godziny nabożeństwa. Ponadto towarzyszył mu turkopol, sekretarz saraceński i dwóch pieszych posłańców. Osobnym zagadnieniem było utrzymanie zwierząt jucznych i bydła. W czasie jazdy jego wierzchowce otrzymywały te same porcje siana i jęczmienia, co konie wielkiego mistrza³⁷. Marszałek miał też proporzec *gonfanon beaucant* i okrągły namiot – tak jak wielki mistrz.

Po przegranej bitwie na Rogach Hittinu (1187) Królestwo Jerozolimskie zmierzało ku swemu przeznaczeniu, sto lat później praktycznie już nie istniało. Po upadku Akki (1291) podważono sens istnienia zakonów rycerskich. W rezultacie przemian ustrojowych i tworzącej się monarchii stanowej, zakon templariuszy zaczął się wydawać władzy świeckiej zbyt cenny, a potem wręcz niebezpieczny, na dodatek dysponował sporym majątkiem. Pod naciskiem króla Francji papież rozwiązał zakon, rycerzy zakonnych, przede wszystkim francuskich uwięziono, oskarżono o herezję i spalono na stosach. Majątki zakonne formalnie przekazano innym zakonom rycerskim, we Francji jednak większą ich część przejął król. Badaczka dziejów templariuszy, Marion Melville, opisując regułę zakonu, tak jak podsumowała:

[...] zbyt mało znana, jedno z najbardziej wzruszających świadectw, jakie nam pozostały po tych latach. Nakazuje braciom zakonnym prowadzić życie twarde i surowe, lecz wciąż odwołuje się do zaleceń rozumu, do odpowiedzialności i dworności, i właśnie ów umiar w nieumiarkowaniu daje nadaje jej ten osobliwy charakter. Droga, jaką wykreśla reguła jest równie odległa od rycerskiego przepychu, jak i wielkiego ubóstwa klasztoru i nie została stworzona, aby wychować rajtarów czy pustelników, lecz ludzi rozsądnych i uczciwych, którzy poświęcili się służbie dla chrześcijaństwa³⁸.

³⁵ Zob. art. 81 *Reguły*.

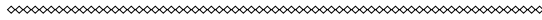
³⁶ Zob. art. 92 *Reguły*.

³⁷ Zob. art. 99 *Reguły*.

³⁸ M. Melville, *Dzieje templariuszy*, tłum. A. Jędrzychowska, Warszawa 1991, s. 307–308.



Środki odwoławcze w średniowiecznym i nowożytnym *common law*



Przedmiotem niniejszego artykułu jest prezentacja mechanizmów pełniących funkcje odwoławcze w angielskim *common law*. Terminem *common law* określa się prawo, wedle którego orzekały królewskie sądy westminsterskie. Należały do nich: Sąd Spraw Pospolitych (*Court of Common Pleas*), Sąd Ławy Królewskiej (*Court of King's Bench*), Sąd Szachownicy (*Court of Exchequer*), a także pełniący szczególne funkcje Sąd Izby Szachownicy (*Court of Exchequer Chamber*). W średniowiecznej Anglii w każdym hrabstwie i secinie funkcjonowały także sądy lokalne, lenne, manorialne, które wymierzały sprawiedliwość w oparciu o lokalne prawa zwyczajowe. Co do zasady to właśnie tym sądom – od niepamiętnych czasów – przysługiwała kompetencja rozstrzygania sporów między jednostkami. Pomiędzy sądami centralnymi mieszczącymi się w Westminsterze a sądami lokalnymi nie występowała zależność instancyjna. Zarówno jedne, jak i drugie stanowiły sądy pierwszej (i ostatniej) instancji.

Common law nie znało apelacji we współczesnym rozumieniu tego pojęcia¹. Pewne środki procesowe, zmierzające do zmiany wyroku, zostały jednak wypracowane przez orzecznictwo sądów westminsterskich. W średniowieczu należały do nich: ryt hańby (*writ of attain*) oraz ryt o błędzie (*writ of error*). Tym pierwszym należało posłużyć się w razie wydania przez ławę przysięgłych werdyktu niezgodnego z rzeczywistym stanem faktycznym. Z kolei za pomocą *writ of error* można

¹ W szczególności nie stanowiła apelacji procedura *writ of appeal*, znana średniowiecznemu prawu karnemu. W trybie *appeal* właściciel skradzionej rzeczy dochodził rozstrzygnięcia sporu ze złodziejem na drodze pojedynku sądowego. Zwycięstwo oskarżyciela skutkowało śmiercią oskarżonego (w pojedynku albo na przygotowanym uprzednio szafocie) oraz windykacją rzeczy. Zob.: K. Baran, *Z dziejów prawa karnego Anglii. Między renesansem a oświeceniem XVI–XVIII w.*, Kraków 1996, s. 126.

było powoływać się na błędy formalne popełnione w trakcie postępowania toczącego się przed sądem królewskim. Podobnym środkiem, stosowanym jednak w odniesieniu do innych sądów niż królewskie, był *writ of false judgment*. W czasach nowożytnych katalog środków pozwalających kwestionować wydane orzeczenie został wzbogacony. Zaczęto wówczas stosować tzw. *motions after trial*.

Przebieg procesu

Postępowanie przed sądami westminsterskimi wszczynane było na skutek wniesienia przez powoda odpowiedniego rytu. Ryty uruchamiające proces (*original writs*) wydawane były przez królewską kancelarię. Począwszy od XIII w. obowiązywała zasada zamkniętego katalogu rytów, którą zilustrować można łacińską paremią: *Ubi remedium ibi ius*. Urzędnicy w kancelarii nie mogli tworzyć zupełnie nowych formuł procesowych. Zwracającym się o sprawiedliwość petentom mogli wydawać jedynie takie ryty, które zaakceptowane zostały przez dotychczasową praktykę. Posłużenie się rytym nieznanym lub zmodyfikowanym na potrzeby konkretnego stanu faktycznego, prowadziło najczęściej do wydania wyroku niekorzystnego dla powoda. Krąg uprawnień materialnoprawnych, których można było dochodzić w Westminsterze ograniczony był przeto katalogiem dostępnych, wykształconych przez praktykę orzecniczą, rytów².

Następnie dochodziło do fazy *pleading*, polegającej na prezentacji stanowisk i wymianie argumentów przez strony procesu. Na tym etapie – w średniowieczu uważanym za najważniejszy moment postępowania – określano, co jest przedmiotem sporu, a zatem czy są to fakty (*issue of fact*), czy też treść prawa (*issue of law*). Wykształcone przez orzecznictwo *rules of pleading* wykluczały bowiem możliwość równoczesnego kwestionowania faktów i prawa (*double pleading*).

Jeśli istota sporu miała charakter prawny, rozstrzygnięcie należało do jednego z sądów westminsterskich. Co istotne, w średniowieczu zasadą było wydawanie wyłącznie wyroków jednomyślnych. Gdy co do pewnej kwestii prawnej sędziowie nie mogli dojść do porozumienia, czynili starania, by uwolnić się od konieczności wydania orzeczenia. Uważano, że rozstrzygnięcie sporu w takich okolicznościach stanowiłoby niedozwolone prawotwórstwo. W praktyce najczęściej sprawę odraczało, licząc na zawarcie przez strony ugody. Jeśli przeciwnicy procesowi prezentowali odmienne poglądy co do prawa, najczęściej dochodziło do tzw. *tentative pleading*. Manewr ten prowadził do podjęcia nieformalnej dyskusji pełnomocników z sędziami. W takich razach przekazywano niekiedy sprawę do Sądu Izby Szachownicy, a zatem na nieformalne zebranie wszystkich sędziów westminsterskich. Podobne znaczenie miały dysputy prowadzone w bursie adwokackiej (*Serjeant's inn*). Jeśli na skutek nieformalnej dyskusji sędziów i pełnomocników nie osiągnięto żadnego

² J. Baker, *The Oxford History of the Laws of England*, Vol. 6: 1483–1558, Oxford 2003, s. 323–326.

kompromisu, sąd w ogóle nie podejmował dalszego działania. Nie było w rezultacie od czego apelować.

Przyjęcie *issue of law* oznaczało akceptację faktów podanych przez przeciwnika procesowego. Dlatego też proces najczęściej zmierzał w kierunku sporu o fakty. W takim wypadku po fazie *pleading* sąd wydawał wyrok dowodowy. W jego treści nie odnoszono się do meritum sprawy, a decydowano o sposobie rozstrzygnięcia sporu. Przykładowo – sąd określał formę ordalium, decydował o pojedynku sądowym, wyznaczał stronę składającą przysięgę, precyzował pytania kierowane do ławy przysięgłych. Zauważyć należy, że orzeczenie sądowe poprzedzało stadium procesu, które pełniło funkcję współczesnego postępowania dowodowego³.

W średniowieczu stan faktyczny był najczęściej ustalany za pomocą takich środków, jak: pojedynek sądowy (*trial by battle*), przysięga oczyszczająca (*wager of law*) lub ordalia. Ówczesnemu postępowaniu obce były racjonalne środki dowodowe, do których należą zeznania świadków czy przesłuchanie stron. Występowanie dowodów pisemnych stanowiło zupełną rzadkość. Oparcie „postępowania dowodowego” na ordaliach, przysiędze lub pojedynku oznaczało odwołanie się przez ówczesnych do pomocy sił nadprzyrodzonych. To Bóg miał wskazać zwycięzcę pojedynku, pomóc lub przeszkodzić w skutecznym złożeniu przysięgi lub przezwyciężeniu ordaliów. Przy takim założeniu nie mogło być mowy o istnieniu środków odwoławczych kwestionujących ustalenia faktyczne. Do jakiej instancji należałoby bowiem apelować od wyroku sądu bożego?

Istotną zmianą było wprowadzenie przez Henryka II (1154–1189) ławy przysięgłych. Postępowanie z jej udziałem (*trial by jury*) upowszechniło się w następnym stuleciu, po tym, jak IV sobór laterański (1215) zakazał duchownym poświęcania narzędzi służących przeprowadzeniu ordaliów. Odtąd w szeregu spraw, zwłaszcza dotyczących nieruchomości lub przestępstw, zgromadzeni przed sądem mieszkańcy okolicy mieli rozstrzygać spory co do faktów. Sąsiedzi, których zazwyczaj było dwunastu, stwierdzali do kogo należy sporny grunt lub kto popełnił przestępstwo. Werdykt ławy oparty był na wiedzy zebranej przez przysięgłych na własną rękę. Zakładano, że znają oni sporną sprawę, ponieważ są mieszkańcami okolicy i sąsiadami stron sporu. Dlatego też przed przysięgłymi nie prowadzono – tak jak ma to miejsce współcześnie – postępowania dowodowego. Nie istniało jeszcze *law of evidence*. Werdykt nie stanowił oceny dowodów, ale kategoryczne stwierdzenie faktów sformułowane w oparciu o własną wiedzę przysięgłych. Błędny werdykt równał się krzywoprzysięstwu⁴.

³ J. Baker, *An Introduction to English Legal History*, London 1990, s. 6–7; W. Holdsworth, *A History of English Law*, t. 2, London 1903–1972, s. 107; S. Milsom, *Historical Foundations of the Common Law*, London 1981, s. 49; F. Pollock, F.W. Maitland, *The History of English Law Before the Time of Edward I*, t. 2, Cambridge 1968, s. 602.

⁴ Szerzej na ten temat procesu zob.: J. Halberda, *Wager of law – gwarancja wolności obywatelskich czy wyjście awaryjne dla łobuzów?*, „Prace Instytutu Prawa Własności Intelektualnej UJ” 2006, z. 96, s. 159–174, *idem*, *Wymiana argumentów (pleading) w dawnym angielskim procesie cywilnym*, [w:] *Świat – Europa – mała ojczyzna. Studia ofiarowane Profesorowi Sta-*

Ryt hańby (*writ of attaint*)

Strona niezadowolona z przebiegu *trial by jury* mogła zakwestionować prawdziwość przysięgłych i oskarżyć ich o świadome wydanie fałszywego werdyktu. Wówczas na skutek rytu hańby (*writ of attaint*) uruchamiano specjalne postępowanie, znane już w czasach Henryka II. Zwoływano nową ławę przysięgłych, która składała się nie z 12, ale z 24 osób. Z *writ of attaint* można było wystąpić dopóki żyły strony procesu oraz co najmniej dwóch przysięgłych.

Rozbieżność między werdyktami ław była – wedle ówczesnych przekonań – niedopuszczalna. Zadaniem przysięgłych było stwierdzenie faktów, ustalenie prawdy. Skoro prawda była jedna, to logiczną konsekwencją istnienia dwóch sprzecznych ze sobą werdyktów była konieczność uznania, że jeden ze składów wydał nieprawdziwy, fałszywy werdykt. Rację przyznawano drugiej, tej podwójnej, ławie. W takim wypadku członkowie pierwszej ławy ponosili surową karę za krzywoprzysięstwo. Wedle Williama Blackstone’a, początkowo przysięgłych skazywano na utratę czci, wolności oraz konfiskatę mienia. Ich rodziny należało wypędzić z domostw, które podlegały zburzeniu. Drzewa należało wyrwać, zaś pola zaorać. Strona, która została pokrzywdzona wskutek wydania zaskarżonego werdyktu, powinna zostać przywrócona do należnych jej praw. W czasach Henryka VII (1485–1509) i Henryka VIII (1509–1547) ograniczono karę do infamii oraz grzywny, której wysokość zależała od wartości przedmiotu sporu⁵.

Jak podawał XVI-wieczny kronikarz – William Dallison – w toku postępowania *in attaint* można było prezentować dowody. Co istotne, strona kwestionująca werdykt (*plaintiff in attaint*) była ograniczona do tych dowodów, które znane były pierwszej ławie. Z kolei przeciwnik (*defendant in attaint*) dysponował pełną swobodą – mógł przedstawić na poparcie werdyktu także zupełnie nowe środki dowodowe⁶. Jeśli wystąpienie z ryttem hańby okazało się nieuzasadnione, skarżący ponosił karę wysokiej grzywny⁷.

Pewnym fortelem ze strony ławy, zabezpieczającym losy przysięgłych w trudniejszych, precedensowych sprawach bywało wydawanie tzw. werdyktów warunkowych (*special verdicts*). Przysięgli formułowali je w obawie przed odpowiedzialnością karną wynikającą z wydania błędnego werdyktu. W takich razach stwierdzając określone fakty, zwracali uwagę na konieczność podjęcia przez sąd westminsterski

niślawowi Grodzickiemu w 80. rocznicę urodzin, Bielsko-Biała 2009, s. 1023–1035; *idem*, *Ława przysięgłych w angielskim procesie cywilnym (XII–XIII w.)*, [w:] *Vetera novis augere. Studia i prace dedykowane Profesorowi Wacławowi Uruszczakowi*, Kraków 2010, s. 313–320; *idem*, *Ryty procesowe a prawo do sądu w dawnym common law*, [w:] *Spółeczeństwo a władza. Ustrój, prawo, idee*, Wrocław 2010, s. 193–205.

⁵ W. Blackstone, *Commentaries on the Laws of England, A Facsimile of the First Edition of 1765–1769*, t. 3, Chicago–London 1979, s. 402–404. Attaints Act (1495, 11 Henry VII. c. 24), Attaints Act (1531, 23 Henry VIII. c. 3).

⁶ *The Reports of William Dallison*, London 2007, s. 33.

⁷ *Burton v. Valoines* (1212; za: J. Baker, S. Milsom, *Sources of English Legal History. Private Law to 1750*, London 1986, s. 32–33).

decyzji co do skutków prawnych tych faktów – w szczególności, czy w danej sytuacji pozwany ponosi odpowiedzialność⁸. Wydawanie werdyktów warunkowych wiązało się także z rozdzieleniem rozstrzygnięć co do faktu oraz co do prawa⁹.

Dopiero później, kiedy zauważono, że czasami przysięgłym brakuje wystarczającej wiedzy o spornych zdarzeniach, przyjęto, że mogą oni – nawet działając w dobrej wierze – popełnić błąd. Z tego powodu ława orzekająca we wspomnianym postępowaniu *attaint* rzadko wydawała werdykt narażający pierwszych przysięgłych na karę. W rezultacie w II połowie XVII w. zaprzestano posługiwać się rytym hańby¹⁰. Wówczas też zaczęto stosować nowy środek zmierzający do weryfikacji postępowania z udziałem przysięgłych – *motion for a new trial*. Z czasem wprowadzono także instytucję sędziowskiego podsumowania (*summing up*), która miała na celu wyjaśnienie przysięgłym – będącym przecież laikami – zawiłości prawnych i zminimalizowanie możliwości wydania przez nich błędnego werdyktu. Ryt hańby zniesiono formalnie w 1825 r.¹¹

Ryt o błędzie (*writ of error*)

Począwszy od XIV w. posługiwano się także rytym o błędzie (*writ of error*) pozwalającym na weryfikację wyroku pod kątem błędów formalnoprawnych (*points of law*). We wcześniejszym okresie analogiczne funkcje pełnił *writ of certiorari*¹².

Procedura *in error* odnosiła się jedynie do sądów prowadzących protokół (tzw. *courts of record*), do których należały sądy królewskie. Rytym w błędzie nie można było kwestionować poprawności wyroku wydanego przez jeden z sądów niekrólewskich, np. sądu lokalnego, lennego, manorialnego. W takich wypadkach posługiwano się *writ of false judgment*¹³.

⁸ Przykładowo w *Brydges v. Warnford* (1553) powód domagał się ochrony dóbr osobistych. Zarzucał, że pozwany nazwał go „wielkim złodziejem”, ten zaś wszystkiemu przeczył. Przysięgli przyznali, że pozwany faktycznie nazwał powoda „złodziejem”. Następnie, określając wysokość wyrządzonej szkody, podkreślili jednak fakt, że pozwany nie mówił o „wielkim złodzieju”. W takim stanie rzeczy to sąd westminsterski miał rozstrzygnąć, czy odszkodowanie w ustalonej przez ławę wysokości powinno trafić do rąk powoda. Za: *The Reports of William Dallison*, London 2007, s. 40–45.

⁹ Statute of Westminster II (1285; 13 Edward I c.30; S.R., t. 1, s. 80–81). J. Baker, *The Oxford History...*, s. 440–442; E. Coke, *The Institutes of the Laws of England*, London 1809, t. 1, s. 226b, t. 2, s. 425–426; S. Milsom, *Historical Foundations...*, s. 76–78; T. Plucknett, *A Concise History of the Common Law*, London 1948, s. 389–390.

¹⁰ W. Blackstone (*Commentaries...*, s. 404), stwierdzał brak wypadków postępowania *in attaint* w okresie po XVI w.

¹¹ An Act for consolidating and amending the Laws relative to Jurors and Juries (1825; 6 George IV c.50; *The Statutes at Large by Danby Pickering*, London 1825, t. 65, s. 232–266). J. Baker, *An Introduction...*, s. 156; E. Coke, *The Institutes...*, t. 1, s. 294b; W. Holdsworth, *A History...*, t. 1, s. 225–226; S. Milsom, *Historical Foundations...*, s. 57.

¹² *Ibidem*, s. 58.

¹³ W. Blackstone, *Commentaries...*, s. 405–406.

Ryt o błędzie różnił się w sposób istotny od współczesnej apelacji. Strona, która przegrała pierwszy proces (*plaintiff in error*) mogła wystąpić z rytym o błędzie jedynie za zezwoleniem przewodniczącego sądu, który wydał kwestionowany wyrok. Przede wszystkim jednak w tym nowym postępowaniu (*process in error*) sąd poddawał kontroli jedynie akta postępowania (*record*). W szczególności badano treść rytu uruchamiającego proces, przebieg fazy *pleading*, a także związek pomiędzy *issue* a werdyktem ławy przysięgłych. Jeśli okazało się, że powód zastosował w sprawie niewłaściwy ryt, to wyrok należało uchylić. Mogło być to spowodowane posłużeniem się formułą nieznaną dotychczasowemu orzecznictwu albo zmodyfikowaniem jednego z powszechnie stosowanych rytów w taki sposób, by odpowiadał stanowi faktycznemu danej sprawy (np. pominięcie wyrazów *vi et armis* w formule rytu o przekroczenie). Te uchybienia prowadziły do przegranej powoda¹⁴.

W toku procedury *in error* przeprowadzano w pewnym zakresie postępowanie dowodowe. Przykładowo, w sprawie *Warde v. Anderson* (1556) pozwani wnieśli ryt o błędzie wskazując, że proces prowadzony był przeciwko małoletnim. Zwracano zatem uwagę na brak zdolności procesowej pozwanych. Ryt o błędzie okazał się skuteczny, a w rezultacie nakazano przywrócenie pozwanych do stanu poprzedniego¹⁵.

Protokół sądowy nie odzwierciedlał jednak całokształtu procesu, w szczególności milczeniem pomijał wydarzenia zaszłe na sesji *nisi prius* z udziałem ławy przysięgłych (*trial*). Dlatego też błędy procesowe popełnione w tym stadium postępowania, na przykład kwestia niedopuszczalności dowodu, nie mogły uzasadniać wystąpienia z rytym o błędzie. Z tego względu, w celu późniejszego oparcia rytu o błędzie na zdarzeniach zaszłych właśnie podczas sesji *nisi prius*, do protokołu dołączano niekiedy specjalne oświadczenie. W tym tzw. *bill of exceptions* skarżący mógł przedstawić swoje zastrzeżenia co do prawidłowości przebiegu postępowania.

Niektórzy uczeni – wśród nich John Baker – zwracają uwagę, że sposób formułowania protokołu sądowego w średniowieczu w istotnym stopniu ograniczał możliwość rozstrzygania najważniejszych kwestii prawnych przez sąd *in error*. Było tak ponieważ poza *records* pozostawały wszelkie wątpliwości odnoszące się do faktów oraz wyciąganych z nich skutków prawnych. Przykładowo w trybie *in error* nie można było kwestionować dokonanych przez ławę przysięgłych ustaleń w zakresie prawa materialnego, takich jak istnienie związku przyczynowego, rozmiaru szkody, przyczynienia się poszkodowanego, wystąpienia siły wyższej, bo te traktowano jako należące do sfery faktu, a nie prawa. O faktach decydowali przysięgli, a nie

¹⁴ I tak w sprawie *King's College, Cambridge v. Hekker* (1522), wniesiono ryt o błędzie powołując się na użycie przez powoda *writ of right of advowson* zamiast *writ of quare impedit*, a także wskazując na błędy polegające na pominięciu personaliów poprzedników prawnych stron. Za: *Year Books of Henry VIII. 12–14 Henry VIII 1520–1523*, London 2002, s. 98–104. Posłużenie się niewłaściwym rytym było podstawą *writ of error* w sprawach *Haukyns v. Broune* (1477) i *Cantrell v. Church* (1601; oba za: J. Baker, S. Milsom, *Sources...*, s. 589, 629).

¹⁵ *Warde v. Anderson* (1556) *The Reports of William Dallison*, s. 94–97.

sąd. Uniemożliwiało to rozwój angielskiego prawa materialnego. *Common law* pozostało przede wszystkim prawem procesowym. Pewna zmiana nastąpiła dopiero w czasach nowożytnych¹⁶.

Trybunałem właściwym do prowadzenia postępowania na podstawie rytu o błędzie był – co do zasady – Sąd Ławy Królewskiej, który rozpatrywał także *writ*s of *error* kwestionujące postępowanie Sądu Spraw Pospolitych. Z kolei wyroki *King's Bench* weryfikowane były przez Izbę Lordów. Na mocy statutów z lat 1585 i 1589 tę funkcję przejął od Izby Lordów Sąd Izby Szachownicy, który rozpatrywał także ryty o błędzie dotyczące wyroków Sądu Szachownicy.

Orzeczenie *in error* – jeśli nie pochodziło od Izby Lordów – nie miało charakteru ostatecznego, a zatem podlegało kontroli w tym samym trybie. Dlatego też mogło się zdarzyć, że wyrok wydany przez Sąd Ławy Królewskiej na skutek wniesienia rytu o błędzie co do postępowania Sądu Spraw Pospolitych, został następnie zmieniony w rezultacie procedury *in error* prowadzonej przez Sąd Izby Szachownicy lub przez samą Izbę Lordów¹⁷.

Co istotne, w skład Sądu Izby Szachownicy rozstrzygającego sprawy *in error* odnośnie do Sądu Ławy Królewskiej wchodził sędziowie Sądu Szachownicy i Sądu Spraw Pospolitych. Dlatego zdarzało się, że precedensowe rozstrzygnięcia *King's Bench* uchylane były przez konserwatywnie nastawionych sędziów zasiadających w Sądzie Izby Szachownicy. Na skutek XIX-wiecznych reform, począwszy od 1830 r. sąd ten miał rozpatrywać sprawy *in error* dotyczące orzeczeń pochodzących od wszystkich sądów westminsterskich. Wyrok mieli wydawać sędziowie z pozostałych dwóch sądów, innych niż ten, który wydał kwestionowane orzeczenie. Przykładowo, jeśli weryfikowano wyrok Sądu Szachownicy, to w Sądzie Izby Szachownicy zasiadać mieli sędziowie orzekający na co dzień w Sądzie Spraw Pospolitych oraz w Sądzie Ławy Królewskiej. Z kolei ryt o błędzie od wyroku wydanego przez Sąd Izby Szachownicy rozpatrywano w samej Izbie Lordów¹⁸.

Krokiem ku nowoczesnej apelacji polegającej na ponownym rozpoznaniu sprawy (*rehearing*) przez drugą instancję były dopiero reformy przeprowadzone w latach 1852 i 1873. Wówczas (1873) zaczął funkcjonować także Sąd Apelacyjny (*Court of Appeal*)¹⁹.

Postępowanie *in error* stosowane było w odniesieniu do wyroków tzw. *courts of record*, a zatem sądów należących do jurysdykcji królewskiej. Natomiast w wypad-

¹⁶ J. Baker, *An Introduction...*, s. 96, 157; E. Coke, *The Institutes...*, t. 2, s. 426–428; W. Holdsworth, *A History...*, t. 1, s. 214, 223–224; S. Milsom, *Historical Foundations...*, s. 58.

¹⁷ W. Blackstone, *Commentaries...*, s. 411.

¹⁸ Statuty z lat 1585 (27 Elizabeth c.8; S.R. t. 4, s. 714), 1589 (31 Elizabeth c.1; S.R. t. 4, s. 799), 1830 (11 George IV & 1 William IV c.70 § 8; D. Pickering, *Statutes...*, t. 70, s. 445–456). E. Coke, *The Institutes...*, t. 2, s. 23, t. 4, s. 71–72, 110.

¹⁹ Common Law Procedure Act (1852; 15 & 16 Victoria c.76, s. 148–149; D. Pickering, *Statutes...*, t. 92, s. 285–346), Judicature Act (1873; 36, 37 Victoria c.66, s. 18–20, 45; *The Law Reports. The Public General Statutes, with a List of the Local and Private Acts*, t. 8, London 1873, s. 306–360).

ku pozostałych sądów, na przykład lokalnych, lennych lub manorialnych, możliwe było wniesienie do Sądu Spraw Pospolitych innego rytu – *writ of false judgment*²⁰. Niezadowolona z wyroku strona występując z tym rytym oskarżała sędziów o celowe wydanie niesprawiedliwego orzeczenia. W praktyce ryt najczęściej kierowano przeciwko zwycięzcy wcześniejszego procesu, który zakończył się już przed sądem lennym lub manorialnym. Od czasów Henryka II obowiązywała zasada *False judgment is a King's plea*, co skutkowało możliwością skierowania takiej skargi do sądu królewskiego. Za pomocą *writ of false judgment*, metodą kaduka, sądy westminsterskie ograniczały działalność swoich konkurentów – sądów niekrólewskich²¹.

Wniosek o powtórzenie procesu z udziałem ławy przysięgłych (*motion for a new trial*)

Jeśli w sprawę zaangażowana była ława przysięgłych, to rozstrzygnięcie w sprawie faktów następowało w trybie *nisi prius*, a zatem nie w siedzibie sądu westminsterskiego (tzw. sąd *in banc*), ale na prowincji. Sędzia asyzalny, kierujący sesją *nisi prius*, przysyłał werdykt ławy do właściwego sądu w Westminsterze. Ten zaś formułował orzeczenie, które umieszczano w aktach sprawy pod rubryką *postea* (*afterwards*), co oznaczało „po werdykcie”. Najczęściej sąd *in banc* nie musiał podejmować żadnych dalszych czynności²².

Z uwagi na *rules of pleading*, w średniowieczu wykluczone było równoległe prowadzenie sporu co do prawa i co do faktów. Zmiana w tym zakresie nastąpiła w czasach nowożytnych. Wówczas, jeśli obrona oparta na kwestionowaniu podstawy faktycznej roszczenia okazała się nieskuteczna, ponieważ ława przysięgłych wydała werdykt korzystny dla powoda, pozwany mógł podjąć kolejną próbę zanegowania roszczenia na etapie końcowej procedury przed sądem westminsterskim.

W tym stadium postępowania mogło się zdarzyć, że jedna ze stron składała dodatkowy wniosek. Owe *motions in banc* (*motions after trial*) miały niekiedy kluczowe znaczenie dla ostatecznego rezultatu postępowania. W średniowieczu supliki te miały bardzo ograniczony zakres. Mogły dotyczyć popełnienia przez przeciwnika błędu formalnego (na przykład użycia niewłaściwej formy rytu). W czasach nowożytnych doszło do zmiany, ponieważ zaczęto zgłaszać także wnioski odnoszące się do kwestii prawa materialnego. Te właśnie *motions* odegrały istotną rolę w rozwoju *common law*. Umożliwiły bowiem stronom zaangażowanie się najpierw w spór co do faktów, a dopiero potem – po wydaniu werdyktu – skierowanie dyskusji na poziom sporu o treść prawa. W okresie średniowiecza z powodu obowiązywania za-

²⁰ Przykładowo, w postępowaniu *Portubus v. Mery* (1204; za: J. Baker, S. Milsom, *Sources...*, s. 31), kwestionowano prawidłowość wyroku sądu lokalnego.

²¹ J. Baker, *An Introduction...*, s. 157–163; W. Blackstone, *Commentaries...*, s. 405–406; W. Holdsworth, *A History...*, t. 1, s. 242–245, 643, t. 15, s. 131; S. Milsom, *Historical Foundations...*, s. 57–58; T. Plucknett, *A Concise History...*, s. 163.

²² E. Coke, *The Institutes...*, t. 2, s. 424; S. Milsom, *Historical Foundations...*, s. 49.

sad *pleading* nie było to możliwe. Nie dało się jednocześnie przeczyć twierdzeniom przeciwnika odnoszącym się do faktów i do prawa.

Motions after trial były dostępne zarówno dla powoda, jak i pozwanego. Ten ostatni, posługując się *motion in arrest of judgment* mógł przyznać, że akceptuje werdykt ławy przysięgłych, a jednocześnie zaprzeczyć, by ze stwierdzonego stanu faktycznego wynikały jakiegokolwiek roszczenia powoda. Z kolei powód, składając *motion non obstante veredicto*, mógł wywodzić, że chociaż werdykt przemawia na korzyść pozwanego, nie ma to wpływu na konieczność wydania wyroku zasądzającego. Niejednokrotnie złożenie wniosku skutkowało przeniesieniem sprawy do Sądu Izby Szachownicy i podjęciem nieformalnej dyskusji z udziałem wszystkich sędziów westminsterskich. *Motions* wspomagały zatem rozwój dyskusji prawniczych koncentrujących się wokół zagadnień prawa materialnego. Miały jednak także wpływ na rozwój prawa dowodowego.

Niezwykle istotne znaczenie miał *motion for a new trial*, który w pewnym zakresie spełniał rolę apelacji. Potrzeba wykształcenia środków odwoławczych powstała dopiero u progu czasów nowożytnych. Wówczas to sądy zaczęły rozstrzygać kwestie prawne mocą wyroków popieranych jedynie przez większość orzekających sędziów. Jednocześnie zaś zauważono, że przysięgli często nie dysponują wystarczającą wiedzą na temat faktów. Zaczęto stopniowo wprowadzać do procesu stadium dowodowe. Możliwość wystąpienia błędów lub manipulacji na tym etapie stanowiła uzasadnienie dla zapewnienia stronom możliwości weryfikacji rezultatu postępowania²³.

Motion for a new trial jako nowy środek zmierzający do weryfikacji postępowania z udziałem ławy zaczęto stosować w II połowie XVII w. Pierwszym znanym kazusem był *Wood v. Gunston* (1655). Upowszechnienie praktyki występowania z wnioskiem o nowy proces nastąpiło w II połowie XVIII w.²⁴

Do przesłanek ponowienia postępowania z udziałem ławy przysięgłych, należało wydanie werdyktu pozostającego w sprzeczności z zebraniem w sprawie materiałem dowodowym (*contra manifestam evidentiam*). Zauważyć trzeba, że przyznanie sędziom asyzaalnym lub westminsterskim kompetencji do uchylenia – na skutek wniosku niezadowolonej strony – werdyktu ławy przysięgłych na tej podstawie, świadczy o porzuceniu przekonania o samowiedzy (*self-knowledge*) przysięgłych. Podstawą do *motion for a new trial* mogło być także wprowadzenie przysięgłych w błąd przez sędziego orzekającego na sesji *nisi prius* – np. dopuszczenie dowodu ze słyszenia, który powinien zostać w oparciu o *hearsay rule* odrzucony, wprowadzenie w błąd przysięgłych w trakcie *summing-up*. Zasądzenie rażąco wysokiego odszkodowania (*damages*) przez ławę również uprawniano pozwanego do wystąpienia z owym *motion*. Co ciekawe, jeśli przysięgli zasądzili rażąco niskie odszko-

²³ J. Baker, *An Introduction...*, s. 155–156, 160–161; W. Holdsworth, *A History...*, t. 5, s. 158–159.

²⁴ *Wood v. Gunston* (1655) Style 466. J. H. Langbein, R. L. Lerner, B.P. Smith, *History of the Common Law. The Development of Anglo-American Legal Institutions*, New York 2009, s. 439.

dowanie, jego wysokość mogła zostać podwyższona według uznania przez sędziego asyzyalnego. W takich wypadkach nie stosowano *motion for a new trial*²⁵.

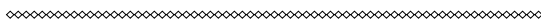
Historia rozwoju środków odwoławczych stanowi ciekawą ilustrację procesowego charakteru prawa angielskiego. Zauważyć należy, że w średniowieczu najważniejszym etapem procesu było *pleading*, które zmierzało do określenia *issue*. Ówczesne mechanizmy odwoławcze dawały ograniczone możliwości kontestowania wydane-go orzeczenia. Jednocześnie zaś reguły zakazujące tzw. *double pleading* kierowały większością procesów na tory sporu co do faktów. W czasach nowożytnych ciężar przesunął się na późniejsze stadium postępowania – na fazę oceny wyniku postępowania dowodowego. Wówczas stało się możliwe skoncentrowanie wysiłków stron na ustaleniu spornych faktów, a dopiero później podjęcie dyskusji na temat konsekwencji prawnych stwierdzonego stanu faktycznego. *Reports* w tym czasie zaczęły relacjonować wypowiedzi sędziów i pełnomocników prezentujących poglądy prawne przy okazji rozstrzygania zasadności *motions in banc*. Dzięki owym *motions*, fachowi sędziowie mogli kontrolować granicę pomiędzy sferami faktu i prawa. W ten sposób pojawiła się możliwość rozwoju prawa materialnego – np. w zakresie prawa zobowiązań²⁶.

²⁵ J. Baker, *The Oxford History...*, s. 395–396; S. Milsom, *Historical Foundations...*, s. 73–75. Podobnie we wcześniejszym okresie za niedopuszczalne uznawano wystąpienie z rytmem hańby w razie zasądzenia zanizzonego odszkodowania – *Slade v. Morley* (1602; za: J. Baker, S. Milsom, *Sources...*, s. 430).

²⁶ J. Baker, *An Introduction...*, s. 98–100, 156, 160; *idem*, *The Oxford History...*, s. 385; N. Duxbury, *The Nature and Authority of Precedent*, Cambridge 2008, s. 25, 33, 52; J. H. Langbein, R. L. Lerner, B. P. Smith, *History...*, s. 250–251, 439–449; S. Milsom, *Historical Foundations...*, s. 73–80; J. Oldham, *English Common Law in the Age of Mansfield*, Chapel Hill 2004, s. 73–74; T. Plucknett, *A Concise History...*, s. 129.

Wacław Uruszczak

Literae deliberatoriae pro conventu indicendo z 1571 r.¹



W Polsce XVI w. sejm walny stanowił instytucję publiczną, której zadaniem było deliberowanie nad głównymi sprawami państwa. Było to zasadnicze forum dialogu toczonego między królem a narodem politycznym, czyli szlachtą. Za panowania ostatniego z Jagiellonów, króla Zygmunta Augusta (1548–1572), sejm walny był instytucją w pełni uformowaną. Składał się z dwóch izb: senatorskiej i poselskiej oraz z króla, jako „trzeciego stanu sejmującego”. Z pewnością pozycja monarchy była w tym sejmie przodująca, a nawet dominująca. To monarcha decydował o zwołaniu sejmu i programie jego obrad. On także zatwierdzał podjęte na sejmie uchwały, które nabierały mocy prawnej za jego zgodą².

Z drugiej strony pozostali uczestnicy sejmu, a więc senatorowie oraz posłowie ziemscy, byli pełnoprawnym i partnerami wspomnianego dialogu politycznego. Ich zgoda była konieczna dla uchwalenia podatków, zwołania pospolitego ruszenia czy wydania nowych konstytucji. Potwierdzała to konstytucja radomska w 1505 r., znana jako *Nihil novi*. Konstytucja ta bynajmniej nie pozbawiała króla kompetencji ustawodawczych w całości³. Zgoda senatorów i posłów była – jak wynika z brzmienia konstytucji – wymagana tylko dla odmiany lub derogacji praw i wolności pospolitych. Niemniej z czasem jej treść zamykano w lapidarnej formule *Nihil novi constituemus sine consensu consiliariorum nostrorum et nuntiorum terrarum*, którą sformułowano oficjalnie na sejmie krakowskim w 1538 r.⁴

¹ Artykuł dedykuję Prof. dr. hab. Jerzemu Malcowi, zasłużonemu badaczowi związku Królestwa Polskiego z Wielkim Księstwem Litewskim.

² A. Sucheni-Grabowska, S. Płaza, *Z badań nad polskim parlamentaryzmem XVI wieku*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1974, t. 26, z. 1, s. 59–83.

³ W. Uruszczak, *Sejm walny koronny w latach 1506–1540*, Warszawa 1980, s. 128–133; *idem*, *Konstytucja „Nihil novi” z 1505 roku i jej znaczenie*, [w:] *W pięćsetlecie konstytucji „Nihil novi”. Z dziejów становienia prawa w Polsce*, red. A. Ajnenkiel, Warszawa 2006, s. 11–26.

⁴ W. Uruszczak, *Sejm walny koronny...*, s. 134–135.

Za rządów Zygmunta Augusta parlamentaryzm staropolski osiągnął apogeum rozwoju. Sejmy walne były wówczas rzeczywistym ośrodkiem życia politycznego kraju. Od ich powodzenia zależał los państwa⁵. Wiele z tych sejmów zasłużyło na wdzięczną pamięć pokoleń Polaków. Ich owocem były przecież niezwykle doniosłe reformy ustrojowe, skarbowe czy wojskowe. Umocniły one państwo na kolejne dziesiątki lat, w szczególności na czas rządów Stefana Batorego i Zygmunta III, kiedy Rzeczpospolita Obojga Narodów przeżywała czasy potęgi największej w swych dziejach. Namacalnym tego dowodem było odzyskanie Smoleńska i złożenie w 1611 r. na sejmie w Warszawie hołdu przez cara moskiewskiego Wasyla IV Szujskiego, tzw. hołd ruski⁶. Sukcesem politycznym dawnej Polski o dalekosiężnym znaczeniu było zjednoczenie z Wielkim Księstwem Litewskim przeprowadzone na wspólnym polsko-litewskim sejmie w Lublinie w 1569 r. Zjednoczenie to, nazywane unią lubelską, dokonane zostało na drodze unii parlamentarnej, a więc przez włączenie do składu sejmu walnego koronnego panów litewskich oraz posłów szlachty litewskiej wybieranych na sejmikach powiatowych. Zasiadli oni w senacie oraz w izbie poselskiej według ustalonych z góry zasad precedencji województw i ziem Rzeczypospolitej.

Unia lubelska nie była bynajmniej inkorporacją ziem Wielkiego Księstwa do Korony Polskiej, lecz aktem powołującym do życia nowe państwo – jedno wspólne dla obu złączonych „narodów”. Państwo to, choć jedno, nie było wewnętrznie na płaszczyźnie ustrojowo prawnej jednolite. Było jednym ciałem o różnych członkach, zgodnie z rozpowszechnionym w XVI w. „organicznym pojmowaniem państwa” na kształt organizmu człowieka. Suwerenność tego państwa nie była bynajmniej podzielona, lecz jedna, a jej dzierzycielem był w istocie wspólny sejm walny, którego częścią był król. Stąd też stosowane dla opisu polsko-litewskiej Rzeczypospolitej pojęcia federacji lub unii realnej mogą być użyte tylko w znaczeniu specjalnym, różnym od normalnego⁷. Po 1569 r. nie było przecież w Wielkim Księstwie Litewskim i w Królestwie (Koronie) Polskim samodzielnych organów wykonujących ich częściową suwerenność (lokalny parlament i rząd) tak, jak to spotyka się we współczesnych federacjach. Trudno też dostrzec bliższe podobieństwa między Rzeczypospolitą polsko-litewską, a Austro-Węgrami po 1867 r., które stanowią historyczny przykład typowej unii realnej. W tej ostatniej połączenie państw następowało poprzez instytucję wspólnej głowy państwa, z zachowaniem praktycznie całkowitej odrębności ustrojowo-prawnej⁸.

⁵ *Idem*, *System władzy w Polsce ostatnich Jagiellonów (1506–1572)*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1986, t. 38, z. 2, s. 41–62.

⁶ J. Byliński, *Sejm z roku 1611*, Wrocław 1970, s. 154.

⁷ J. Malec, *Szkice z dziejów federalizmu i myśli federalistycznej w czasach nowożytnych*, Kraków 1999, s. 37 i nast.

⁸ W. Uruszczak, *Zasady ustrojowe Rzeczypospolitej Obojga Narodów*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2008, t. 60, z. 2, s. 143–146; *idem*, *Historia państwa i prawa polskiego*, t. 1: 966–1795, Warszawa 2010, s. 205–206.

Zwoływanie sejmu odbywało się według ustalonej procedury, której zasady formowane były już w czasach Kazimierza Jagiellończyka⁹. Złożenie sejmu rozpoczynały tak zwane *deliberatoria* (*litterae deliberatoriae*), czyli listy króla do senatorów, w których władca informował o zamiarze zwołania sejmu i prosił o opinię w tej sprawie. Z reguły prosił o radę, w jakim czasie i w jakim miejscu należałoby zwołać najbliższy sejm. *Deliberatoria* były aktem formalnym, którego wykonanie było niezbędne dla uczynienia zadość procedurze sejmowania¹⁰. Niniejszy artykuł skupił się na tekście *deliberatorium* z 1571 r. poprzedzającego zwołanie sejmu warszawskiego w 1572 r., ostatniego sejmu z udziałem króla Zygmunta Augusta¹¹. Akt ten figuruje w *Metryce koronnej* (t. 109). Nie posiada wpisanej daty. Akt ten jednak został sporządzony 5 sierpnia 1571 r., jak na to wskazuje jego odpis figurujący w *Aktach podkanclerskich Franciszka Krasieńskiego*¹². Treść *deliberatorium* koncentruje się na bieżących sprawach państwa związanych z wojną w Inflantach, zagrożeniem moskiewskim i tatarskim. Król informuje senatorów o postępach rozmów dyplomatycznych w sprawach inflanckich, o aktualnym stanie stosunków z Tatarami i Siedmiogrodem. Sporo miejsca zajmuje w poniższym dokumencie sprawa Gdańska, który pod koniec rządów Zygmunta Augusta zajął pozycję opozycyjną wobec Polski. Król wspomina także o sprawach, które nie zostały załatwione na poprzednich sejmach w Lublinie i Warszawie¹³. Dokument ten jest ciekawym świadectwem mechanizmu komunikacji głowy państwa z członkami ówczesnej elity władzy. Wtajemniczanie najważniejszych senatorów w bieżące problemy polityczne było istotnym zabiegiem politycznym, obliczonym na pozyskiwanie poparcia senatu dla polityki dworu. Czy było mechanizmem w pełni skutecznym? Można wątpić – ze względu na nadmierny formalizm tego rodzaju dokumentów. Z drugiej strony ciekawe jest to, że *deliberatorium* z 1570 r. dotyczy drugiego sejmu walnego Rzeczypospolitej Obojga Narodów. Odnosi się ono z konieczności do wspólnych interesów polsko-litewskiego państwa.

⁹ J. Bardach, *Początki sejmu*, [w:] *Historia sejmu polskiego*, t. 1: *Do schyłku szlacheckiej Rzeczypospolitej*, red. J. Michalski, Warszawa 1984, s. 48; W. Uruszczak, *Najstarszy sejm walny koronny „dwuizbowy” w Piotrkowie w 1468 roku*, artykuł dostępny w internecie: www.law.uj.edu.pl/~khpp/site/images/adm/Image/NAJSTARSZY%20SEJM%20WALNY%20KORONNY%20-%2026%20V%20011.pdf.

¹⁰ *Idem*, *Sejm walny koronny...*, s. 59–62.

¹¹ Sejm walny koronny w Warszawie od 12 marca do 28 maja 1572 r. W. Konopczyński, *Chronologia sejmów polskich 1493–1793*, „Archiwum Komisji Historycznej PAU”, seria 2, t. 4 (og. zb. XVI), nr 3, Kraków 1948, s. 141. Zob. też: [S. Grodziski, I. Dwornicka, W. Uruszczak], *Volumina Constitutionum*, t. 2, vol. 1, Warszawa 2005, s. 300.

¹² *Akta podkanclerskie Franciszka Krasieńskiego 1569–1573*, wyd. W. hr. Krasieński, objaśnił przypiskami W. Chomętowski, część trzecia (zawierająca dokumenty od dnia 1 maja 1571 roku do 22 maja 1573 roku), Biblioteka Ordynacji Krasieńskich, Rok 1871, Warszawa 1871, s. 445–448.

¹³ Informację o treści wymienionego *deliberatorium* podał F. Piekosiński w artykule pt. *Sejm walny warszawski w r. 1572*, „Rozprawy Akademii Umiejętności. Wydział Historyczno-Filozoficzny”, seria 2, t. 10, zb. og.t. 35, s. 256–269.

Deliberatorium z 1570 r. było już uprzednio wydane drukiem w „Bibliotece Ordynacji Krasieńskich” (rok 1871), pośród *Dodatków do aktów podkanclerskich 1569–1572*¹⁴. Tekst aktu wydrukowano w wersji transliterowanej i zmodernizowanej, a więc w postaci odbiegającej pod względem formy językowej od oryginału. Publikacja ta jest dziś trudno dostępna. Poniżej zamieszczono ponowny druk tego interesującego świadectwa staropolskiego parlamentaryzmu, wykorzystując przekaz z *Metryki koronnej* (t. 109), z zaznaczeniem odmiennych lekcji występujących w publikacji poprzedniej. W niniejszej edycji zachowano oryginalną wersję słowną, bez modernizacji. Bez zmian pozostawiono więc ortografię i interpunkcję występującą w podstawie wydania. Dodatkami są jedynie przypisy tekstowe i rzeczowe.

List deliberatoryjny króla Zygmunta Augusta
do senatorów w sprawie zwołania sejmów,
tzw. deliberatorium sejmowe z 1571 r.

Oryg.: 1) AGAD, *Metryka koronna*, t. 109, s. 734–738.

Druk: 1) *Akta podkanclerskie Franciszka Krasieńskiego 1569–1573*, cz. 3, Biblioteka Ordynacji Krasieńskich, rok 1871, s. 445–448 [wydanie poniżej oznaczone skrótem „BOK”].

Warszawa, 5 sierpnia 1571.

Litterae deliberatoriae pro conventu indicendo

Sigismundus Augustus etc. Magnifice Sincere nobis dilecte.

Aczbysmy radzi po tych długich a prawie ustawicznych pracach ktore na seimiech czyniemy sobie wspolek¹⁵ z WMcziami Radami naszymi czas niemaly odpoczneli ale pomniacz na powinnośc [s.735] na powinnośc [sic] nasze za ktorą potrzeby koronne y niebezpieczeństwa przed oczyma zawzdi mieć musieliśmy¹⁶, iestesmy na tym¹⁷ abysmy siem¹⁸ walny koronny na tęg prziszlą ieszien zlozili, do czego wiodą nas a prawie czisną takie sprawy y nagle Rzeczypospolitej potrzeby¹⁹, ktore nie mogą być od nas iedno na seimie za radą wszitkich koronnych stanów odprawione. Abowiem nietelko ze sie na tim seimie blisko przeszlim warszawskiem²⁰ spilnich a potrzebnych articulow w Recessie Lubelskim pomienionych y obwarowanych W.M. dobrze wiadomych nic nieodprawilo (gdisz sie na conlusij seimw przeszlego warszewskiego wszitki na prziszlij siem z slvsznich prziczin odlozily,

¹⁴ Zob. przyp. 12.

¹⁵ wspolek (BOK).

¹⁶ musimy (BOK).

¹⁷ tem (BOK).

¹⁸ Sejm (BOK).

¹⁹ potrzeby Rzeczypospolitej (BOK).

²⁰ Sejm w Warszawie od 29 kwietnia do 11 lipca 1570 r. *Volumina Constitutionum*, t. 2/1, s. 269.

ktore abij belij kromia wszelakiego odkladv odprawiane wiele na thim R.P. nalezi) ale przistompilij do thego y thy insze niebezpiecznosci.

Naprzod czo W.Mczi taino nie iest mamy z Moskiewskiem²¹, do ktorego czasv wzieto²² przimierze, ktore my za niepewne rozvmiec mvsiemy gdiz on rad vmowę przimierza pod tem czasem zamek Taurus przez woiska nasze wzięty bvdvie y wiele inszych rzeczy wsczina ktorich sie iasznie pokazvie ze tego przimierza statecznie dzierzeć niebendzie, także w Inflancziech częścią s stroni tegoz nieprzyiacziela nasze^o ktori przes Magnusa²³ dwor nasz wziel y kilko wszi do niego przileglicz spalil, częścią tich strony tam strwozonich a prawie zamieszanych livdzi v ktorich a zwlaszcza v Rizan nicz zgola commissarze nasi czoby belo z dobrim²⁴ R.P. niesprawili wielkiego sie niebezpieczenistwa obawiamy, ktorim²⁵ iedno na seimie niebaczemy zebysmy inakszym sposobom zabiezec mogli. [s. 736] Acz y teraz znowu poslalismy tamze do Infant drvgie commissarze nasze ktorzi czo tam postanowią y iakowy statum omnium rerum obaczą to nam wszitko na ten prziszly seim obniosą²⁶.

Ziemie Prvskie y Inflanczkie iakowe sie w Niemczich dzieją tamtim kraiom niebezpieczne y szkodliwe practici y tego W M. masz dobrą wiadomosc spierwszego oznaimienia naszego przeciw ktorim oprocz stemi²⁷ nierozvmiemy aby sie czo moglo warownie postanowic.

Vgoda y porównanie które sie miendzi krolmi dunskim²⁸ y szwedzkim²⁹ stalo, acz czo sie doticze s³⁰ strony ich skvtecznie doszlo wszakze wtich sprawach y rozniczach naszich, ktore sie mialy temi czasy przez commissarze spolne stemi krolmi perowacz³¹ y skonczicz nicz sie przedzić³² niedzieie gdiz obadwa czy krolowie chociaz to iest w tamtei vgodzie mianowicze wlozono nicz do thego czasv o porownanie roznicz znami niedbaia oni do nas o tim piszą. Przeto za takimi postempki tich obvdiv kroliov niemozemy sobie onich iedno podeirzaną przyiazń obieczować, a nawielkich³³ sie stąd na morzv naszym niebezpiecznosci obawiać.

Częstokroć sie tez radzi tak na seimiech iako y okrom seimv de navigatione narvica iakoby miala być zahamowana, alie iz sie do tego czasv nie postanowilo czimby sie statecznie ta navigatia [s.737] zahamować mogla, ktora im dalei tym wiczei, szkodą panistw naszych moc bierze, dlia tego slvsznie ta deliberatia kromia dalszego odkladv czo prędzei ma być odprawiona.

²¹ Iwan IV Groźny.

²² wzięte (BOK).

²³ Magnus, ks. holztyński (wg BOK).

²⁴ dobrem (BOK).

²⁵ któremu (BOK).

²⁶ odniosą (BOK).

²⁷ sejmu (BOK).

²⁸ Fryderyk II (wg BOK).

²⁹ Jan III Waza (wg BOK).

³⁰ brak przyimka „s” (BOK).

³¹ porównać (BOK).

³² przecie (BOK).

³³ wielkich (BOK).

Commissarze s sejmu Lvbelskiego do Gdaniska posłani, czo tam sprawili czo na seimie tem p[o]szlednieisim Warszawskim odnieszli masz W.M. tego dobrą wiadomosc. Czo wszitko, aby belo we Gdanisku tim prędzei in debitam exequutionem przywiedziono, posłaliśmy beli drvgie commissarze stego seimv warszawskiego, ale czy acz tam dlvgo mieszkali nic iednak prze vpor miasta tamtego sprawic niemogli, dla czego we Gdanisku większa iest teraz a nizli przed tim omnium rerum confusio za ktorem niebezpieczenstva wielkiego tam sie obawiać mvszimy.

Czarz tez Perekopsky³⁴ często przez posły swe sprzegroskami vpomina sie vpo-minkow za kilka lath zat[r]zymanich, ktore iz niemalą summę wynoszą wiedząc o wielkim a szcislim³⁵ niedostatku skarbu naszego dla ktorego y inszych wiele potrzeb potocznych R. Posp. odprawowacz niemozemy. Nerozumiemy skądbyśmy tę summę zapłacić mogli, tho telko widzimy ieszlize tich vpominkow czarzowi perekopskiemu richlo niezapłacimy iz kraie ruskie, podolskie³⁶ o wielką niebezpieczność od tego pohanicza prziszcz muszę. A iz za zesciem stego szwiata krolewicza³⁷ węgierskiego sziestrzenicza naszego³⁸ w Sziedmigrodzkiej ziemi nowa obmiana być mvshi dlia thego od węgierskich granic niemozemy sie takiego bezpiecznego po-koiv spodziewacz iakowegosmy do thego czasv vziwali.

A iż za takiemy wielkimi sprawami ktorich sie na ten siem barzo wiele zniesie bendę³⁹ zabawieni zaledwe powinność naszę około [s. 738] sądow tak iakobysmy chcieli wypelnić będziemy⁴⁰ mogli. Zwłaszcza gdiz za takim złączeniem panistw naszych nietelko skorony, Podlasza, Wolinia ale y z Wielkiego Xięstwa Litewskiego obywatele poddani nasi sprawiedliwosci v nas vszilnie⁴¹ proszicz bendą. Przetho y o thim rady bendzie potrzeba, ktoremby sposobem ludzie ze wszitkich panistw naszych sprawiedliwość prendką odnoszić mogli.

The tedi rzeczi y wiele inich potrzeb Rzeczypospolitei w recessie Lvbelskim pomienionych, a w poszlednim Warszawskim na ten prziszly siem odlozonich, iz rady seimowej potrzebią, Napominamy W.M. abyś nąm W.M. bez omieszkania zdanie swoje oznaimil o ktorimby czasie na sluszniei tei prziszlei jeszeni Siem walny od nas zlozoni być miał. Abowiem czo sie mieszcza doticze wedlvg constituty lubelskiej niegdzie indzie iedno tv w Warszawie zlozicziesmy vmyszli. Datum Varzaviae die -----⁴² mensis⁴³.

Anno Domini M.D.LXXI°, Regni nostri 41°.⁴⁴

Ex commissione Sacrae Mtis Regiae propria.

³⁴ Czarz Perekopski – Dewlet Girej, chan tatarski (wg BOK).

³⁵ częstym (BOK).

³⁶ i Podolskie (BOK).

³⁷ Królewicza Jego Mości (BOK).

³⁸ Jan Zygmunt Zapołya, syn Izabeli Jagiellonki i Jana Zapołyi, króla Węgier, zmarł w 1571 r.

³⁹ będąc (BOK).

⁴⁰ będziem (BOK).

⁴¹ wszelkiej (BOK).

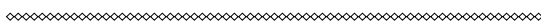
⁴² quinta (BOK); w Metryce Koronnej wolne miejsce na wpisanie daty dziennej.

⁴³ Augusti (BOK); w Metryce Koronnej wolne miejsce na wpisanie nazwy miesiąca.

⁴⁴ XLII (BOK).

Jan Widacki

Mężobójstwa w Polsce w XVI w. Kilka uwag współczesnego kryminologa



Sejm piotrkowski roku 1510 wystąpił z inicjatywą zaostrzenia represji za mężobójstwa – jak wówczas nazywano zabójstwa. Zarówno szlachta, jak i duchowieństwo zgodne było co do tego, że w ostatnim okresie wzrosła liczba mężobójstw, zwłaszcza rozmyślnych i notorycznych (*homicidia voluntaria et notoria*), a przyczyn tego wzrostu tradycyjnie upatrywano w ich bezkarności i zbyt łagodnej represji¹.

Król Zygmunt Stary dał się przekonać i postanowił, że odtąd sam, z urzędu ścigał będzie zabójców, dotychczas ściganych przez rodzinę zabitego. Można powiedzieć, że w miejsce trybu ścigania zabójców podobnego do współczesnego trybu ścigania z oskarżenia prywatnego, wprowadzono zasadę ścigania ich z urzędu. Nałożyło to dodatkowe obowiązki na urzędników: na starostów, którzy wspólnie z kasztelanami, sędziami ziemskimi i podkomorzymi, mieli obowiązek denuncjacji zabójstw. Takie instrukcje („mandaty”, „ekspedycje”) do starosty kamienieckiego i jaworowskiego oraz do chełmińskiego znalazł i opublikował Oswald Balzer².

Zgodnie ze wspomnianymi instrukcjami rozesłanymi do starostów zaraz po sejmie, mieli oni podać liczbę mężobójstw popełnionych po wydaniu statutu, a więc po 24 lutego 1510 r., w ciągu lat pięciu, a także mężobójstw popełnionych przed wydaniem statutu a po koronacji króla, która odbyła się 24 stycznia 1507 r.³ Dla rozpoznania tych spraw właściwy miał być sąd królewski.

Pod koniec XVIII w. Tadeusz Czacki odnalazł „regestr zabójstw i złodziejstw” z okresu od koronacji do wydania statutu, a więc za lata 1507, 1508 i 1509. Jak napi-

¹ S. Kutrzeba, *Mężobójstwo w prawie polskim XVI stulecia*, [w:] *Księga pamiątkowa ku czci śp. Edmunda Krzymuskiego*, Kraków 1929, s. 253.

² O. Balzer, *Corpus iuris Polonici*, t. 3, Kraków 1906, s. 118–119.

³ S. Kutrzeba, *Mężobójstwo...*, s. 254.

sał, znalazł je „w rozrzuconych urywkach, które w metryce koronnej leżały”⁴. Dane te nie były kompletne, dotyczyły tylko niektórych województw (krakowskiego, sandomierskiego, poznańskiego, brzesko-kujawskiego, inowrocławskiego, Ziemi Dobrzyńskiej, ruskiego „z ziemiami należącymi”, łęczyckiego i sieradzkiego).

Czacki zdawał sobie sprawę ze znaczenia takich danych, pisał bowiem: „Nie można lepiej dostrzegać odmiany obyczajów i skłonności wielkiej części narodu, jak w zbiorze i porównywaniu spraw jednego pokolenia z drugim”⁵. Można więc powiedzieć, że Czacki, doceniał rolę statystyk kryminalnych (lub „moralnych”, jak je początkowo nazywano) wiele lat wcześniej, zanim takie statystyki zaczęto regularnie prowadzić, najpierw we Francji (od 1827 r.), a później stopniowo w całej Europie.

Te niekompletne dane Czacki porównywał ze znalezionymi przez siebie danymi (również niekompletnymi) z późniejszych okresów, a to z lat 1544–1550, 1716–1726 oraz 1769–1779⁶. Za Czackim opublikował je i skomentował Stanisław Kutrzeba w roku 1929, w *Księdze pamiątkowej ku czci śp. Edmunda Krzysimskiego*⁷. Niniejszy artykuł uwagę skupia na danych z 1510 r., obejmujących zabójstwa z lat 1507–1509 (dokładnie od 24 stycznia 1507 do 22 lutego 1510 r.). Prezentuje je zestawiona przez Czackiego tabela.

Województwo	Zabójstwa w drodze i w domach rozbójnicze	Zabójstwa w kłótni	Zabójstwa w kościele, na cmentarzu, u dworu i na sejmikach	Razem
krakowskie	169	49	58	276
sandomierskie	91	58	28	177
poznańskie	78	43	9	130
brzesko-kujawskie, inowrocławskie, Ziemia Dobrzyńska	18	7	1	26
ruskie „z ziemiami nale- żącymi”	145	46	19	210
łęczyckie i sieradzkie	65	35	38	138
Razem	566	238	153	957

Brak jest danych z kilku województw: kaliskiego, płockiego, rawskiego, lubelskiego, bełskiego i podolskiego. Dane dotyczą jedynie niektórych rodzajów zabójstw, brak tu niektórych innych, znanych ówczesnemu prawu polskiemu rodzajów zabójstw: jak na przykład matkobójstwo, ojcobójstwo, brato- i siostrobójstwo,

⁴ T. Czacki, *Dzieła – zebrane i wybrane* przez hr. Edwarda Raczyńskiego, t. 2, Poznań 1844, s. 113.

⁵ *Ibidem*.

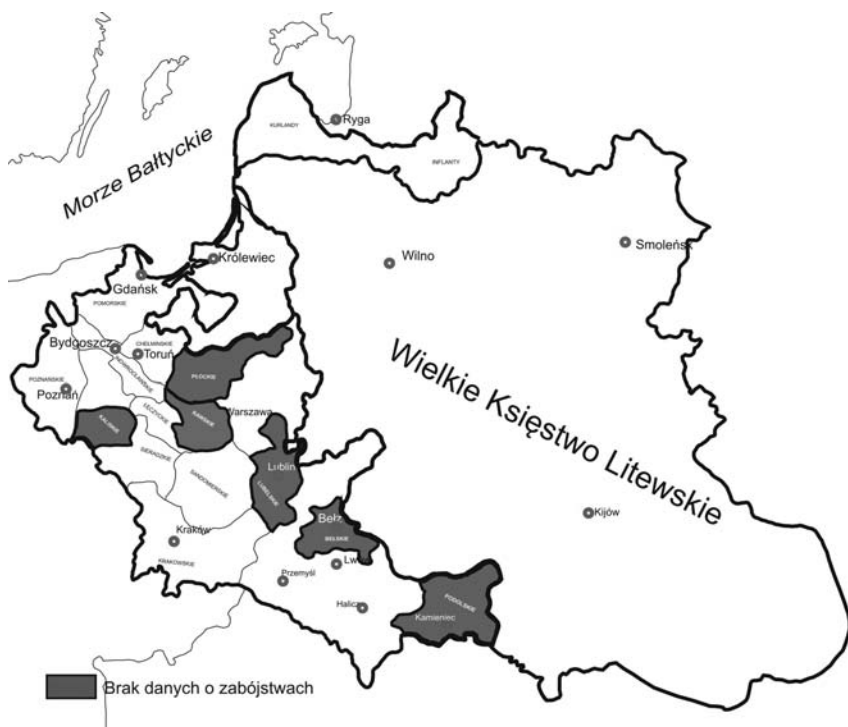
⁶ *Ibidem*, s. 114–115.

⁷ S. Kutrzeba, *Męzobójstwo...*

Męzobójstwa w Polsce w XVI w. Kilka uwag współczesnego kryminologa

zabójstwo krewnego spadkodawcy. Poza tym, sądząc z celu, w jakim zbierane były te dane, dotyczą one tylko tych zabójstw, w których sprawca był znany i można był przeciw niemu złożyć skargę. Wedle więc dzisiejszej terminologii, były to tylko zabójstwa „wykryte” (tj. takie, w których wytypowano już podejrzanego).

Polska i Wielkie Księstwo Litewskie w XVI w.



Wreszcie rzecz bardzo istotna – dane te nie obejmują, jak można się domyślać, zabójstw popełnionych w miastach lokowanych na prawie magdeburskim, bo te miały własne sądownictwo (sądy prawa niemieckiego). Są to więc tylko sprawy, w których właściwe były wyłącznie sądy prawa polskiego⁸.

Co współczesny kryminolog, patrząc na te dane z perspektywy początku XXI w., potrafi powiedzieć? W szczególności, czy w Polsce początku XVI w. liczba zabójstw była porównywalna z liczbą zabójstw w Polsce współczesnej? A jeśli tak, to jaki jest wynik takiego porównania? Co w oparciu o tę statystykę można powiedzieć o przestępczości w Polsce na początku XVI w.?

⁸ Por. S. Kutrzeba, *Historia ustroju Polski w zarysie*, t. 1: Korona, Lwów–Warszawa 1925, s. 167 i nast., Z. Kaczmarczyk, B. Leśnodorski, *Historia państwa i prawa Polski*, t. 2, Warszawa 1966, s. 150.

Zacząć należy od tego, czy odnalezione przez Czackiego dane mówią cokolwiek o zabójstwach w całej ówczesnej Polsce? Innymi słowy: czy te prezentowane wrywkowe dane można uznać za reprezentatywne dla całej Polski?

Gdy spojrzysz się na mapę administracyjną Polski początku XVI w., to widać, że zebrane dane dotyczą mniej więcej dwóch trzecich jej terytorium. Ponieważ brakuje danych z 6 województw, równomiernie rozłożonych i rozproszonych na osi północny zachód–południowy wschód, o różnym zaludnieniu, można zaryzykować twierdzenie, że dwie trzecie terytorium ówczesnej Polski (którego to obszaru dotyczą dane statystyczne) zamieszkiwało dwie trzecie ludności. Wedle danych szacunkowych, na początku XVI w., Polskę zamieszkiwało ok. 3 400 000 ludzi⁹, zatem dwie trzecie ludności Polski z tego okresu, to w przybliżeniu 2 244 000 ludzi – tak więc na tę liczbę mieszkańców, w okresie prawie pełnych 3 lat, przypadają 957 zabójstw, czyli rocznie 319.

Dane, jak można zasadnie przypuszczać, o czym wspominało wyżej, dotyczą tylko zabójstw, w których znany był (lub podejrzewany) sprawca, bo tylko w takich przypadkach można było wnieść skargę – te zabójstwa, wedle dzisiejszej terminologii, nazwać można wykrytymi. Zabójstw wykrytych jest mniej niż stwierdzonych, a stwierdzonych – mniej niż rzeczywiście popełnionych. Statystyki, rzecz jasna, opisują tylko przestępczość ujawnioną. Podają liczbę zabójstw stwierdzonych i wykrytych. Są to przestępstwa ujawnione. Suma przestępstw rzeczywiście popełnionych pozostaje nieznana. Składa się na nią liczba przestępstw ujawnionych (i opisanych w statystykach) oraz tzw. ciemna liczba. Ciemna liczba przestępstw jest przedmiotem dociekań, badań i szacunków wykonywanych przez kryminologów. Ogólnie znaną prawidłowością jest fakt, że im przestępstwo jest poważniejsze, cięższe, tym ciemna liczba jest mniejsza. Tak więc ciemna liczba zabójstw należy do relatywnie najmniejszych. Zabójstwa, które rzeczywiście zostały popełnione, a o których nie dowiedziały się organy ścigania, częściowo mogą być uznane za samobójstwa, skutki nieszczęśliwych wypadków, a pewna liczba zabójstw jest, gdy nie odnaleziono ciała, zaliczana do zaginięć. Tak na przykład, wedle danych statystyki policyjnej, w 2010 r. stwierdzono w Polsce 680 zabójstw, w 2011 r. – 662 zabójstwa. W 2010 r. wykryto 626 sprawców zabójstw, a w 2011 – 629. Zatem gdyby odnieść liczbę zabójstw wykrytych do liczby ludności, przeliczając, ile zabójstw wykrytych przypada na 100 000 mieszkańców, to tak liczony współczynnik dla Polski lat 2010 lub 2011, wyniósłby 1,65. Identycznie liczony współczynnik zabójstw na 100 000 mieszkańców dla lat 1507–1509, wyniósłby ok. 14,3.

Porównując więc liczbę zabójstw wykrytych, podanych przez Czackiego i opublikowanych we współczesnych statystykach policyjnych, można powiedzieć, że na początku XVI w. liczba ta była blisko 9 razy wyższa niż teraz.

Wydaje się bezdyskusyjne, że wykrywalność sprawców zabójstw w Polsce początku XVI w. była niższa niż obecnie i „wykryci” (czyli znani) zabójcy stanowili

⁹ I. Gieysztorowa, *Ludność*, [w:] *Encyklopedia historii gospodarczej Polski do 1945*, t. 1, Warszawa 1981, s. 430; *Historia Polski w liczbach*, t. 1: *Państwo i społeczeństwo*, oprac. Andrzej Wyczański et al., Warszawa 2003, s. 51.

zapewne mniej niż 90% wszystkich zabójców (obecnie wykrywalność sprawców zabójstw wynosi ponad 90%). Jeśli tak, to odpowiednio wyższa musiała też być liczba „zabójstw stwierdzonych” (czyli takich, które niewątpliwie miały miejsce, bez względu na to, czy udało się wykryć i oskarżyć sprawcę, czy nie). Zatem dysproporcja liczby zabójstw stwierdzonych między Polską na początku XVI w. a obecnie, była jeszcze większa, niż dysproporcja liczby zabójstw wykrytych. Zatem na pewno liczba zabójstw stwierdzonych przed 500 laty była w Polsce więcej niż dziesięciokrotnie wyższa, niż obecnie. Ilorotnie? Tego nie wiadomo.

Do tej szacunkowej liczby zabójstw doliczyć należy zabójstwa dokonane w miastach lokowanych na prawie magdeburskim, które stosowały prawo niemieckie, a których to zabójstw nie obejmują dane znalezione przez Czackiego. Ile tych zabójstw mogło być? Na początku XVI w. w Polsce było 688 miast¹⁰, pewna ich część była lokowana na prawie magdeburskim. Nie udało się dotrzeć do informacji, jaki procent miast polskich był lokowany na prawie niemieckim, jaki na polskim. Miasta były stosunkowo niewielkie, nawet te największe, jak Kraków czy Poznań, liczyły zaledwie po kilkanaście tysięcy mieszkańców. Niemniej, w strukturze społecznej Polski XVI w. mieszczaństwo stanowiło wtedy ok. 24%¹¹. Był to okres rozkwitu miast i mieszczaństwa. Gdyby więc ostrożnie przyjąć, że tylko połowa mieszczaństwa mieszkała w miastach lokowanych na prawie magdeburskim, czyli ok. 12% mieszkańców ówczesnej Polski, to przyjąć też można, że popełnili oni w tym czasie także 12% wszystkich zabójstw. O tę liczbę należało by powiększyć liczbę zabójstw wykazywaną w doniesieniach starostów, czyli rocznie byłoby średnio wykrytych ok. 360 zabójców. Daje to współczynnik 16 zabójców na 100 000 mieszkańców, czyli dokładnie 10 razy wyższy niż obecnie.

Jeśli uwzględnimy przy tym informację, że – jak wspomniano na początku – zgromadzone w metrykach koronnych dane nie dotyczą wszystkich rodzajów zabójstw a tylko niektórych, to obraz zagrożenia zabójstwami na początku XVI w. jest gorszy niż to wynika z przedstawionych obliczeń.

Również bezdyskusyjne wydaje się, że na początku XVI w. ciemna liczba zabójstw musiała być znacznie większa niż obecnie. Wynikało to z różnic cywilizacyjnych. W XVI w. nie było ewidencji ludności, dokumentów osobistych, baz danych ewidencji lekarskiej, policji w dzisiejszym rozumieniu, środków społecznego komunikowania, rozwiniętych metod poszukiwań, badań i identyfikacji zwłok. Większa niż współcześnie powierzchnia kraju pokryta była lasami, więcej było bezdroży, kilkunastokrotnie mniejsza gęstość zaludnienia. Zamordować kogoś i ukryć jego zwłoki było więc nieporównanie łatwiej niż dziś.

Reasumując, choć podane przez Czackiego dane są niepełne, można na ich podstawie wyrobić pogląd na stan bezpieczeństwa w Polsce, w szczególności na zagrożenie zabójstwami w dobie „złotego wieku kultury polskiej”. Może to się wydać

¹⁰ M. Bogucka, H. Samsonowicz, *Dzieje miast i mieszczaństwa w Polsce przedrozbiorowej*, Wrocław 1986, s. 332, 334, 349.

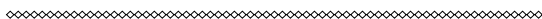
¹¹ W. Kula, *Stan i potrzeby badań nad demografią dawnej Polski (do początków XIX w.)*, „Roczniki Dziejów Społecznych i Gospodarczych” 1951, t. 13, s. 71.

Jan Widacki

zaskakujące, ale zabójstw w tym czasie w Polsce było co najmniej dziesięciokrotnie więcej niż dziś, zapewne nawet kilkanaście razy. Pomijając ten fakt warto jednak pamiętać, że dane dotyczące zabójstw („mężobójstw”) w początkach XVI w., należą do najstarszych tego typu statystyk kryminalnych Europy.

Ryszard Łaszewski

Sejmiki relacyjne w Polsce stanisławowskiej



Demokracja szlachecka i idea szlacheckiej wolności urzeczywistniała się najpełniej i najwyraźniej w sejmikach¹. Dostyc wcześniej w systemie organizacyjnym sejmików zaczął się pojawiać ich podział na kilka rodzajów – w zależności od tego, jakimi sprawami zajmowały się przede wszystkim. Ten podział jest jednak względny, gdyż każdy sejmik, niezależnie od podstawowego swojego celu, zająć się mógł najróżniejszą problematyką, dotyczącą spraw zarówno lokalnych, jak i ogólnopństwowych.

Do czasu wygaśnięcia dynastii Jagiellonów rozróżniano przede wszystkim dwa rodzaje sejmików: elekcyjny i przedsejmowy². Na pierwszym wybierano kandydatów na urzędy ziemskie (przede wszystkim sądowe), na drugim wybierano posłów na sejm, dyskutowano nad programem prac sejmu i uchwalano instrukcje poselskie. Funkcjonowały też sejmiki prowincjonalne, nazywane niekiedy sejmami, jak choćby sejmik Prus Królewskich. W 1578 r. w związku z ustawą o powołaniu Trybunału Koronnego, utworzono sejmiki deputackie, wybierające sędziów do tegoż Trybunału.

W 1589 r. postanowiono, że na sejmikach deputackich, obradujących z mocy prawa, co roku w święto Matki Boskiej Gromnicznej, posłowie z ostatniego sejmu będą składać relacje – sprawozdania z obrad sejmu, swoim wyborcom. Trzy lata później w 1591 r. postanowiono, że sejmiki relacyjne mają odbywać się dwa miesiące po zakończeniu obrad sejmowych. W ten sposób doszło do rozdzielenia sejmików deputackich i relacyjnych³.

¹ A. Lityński, *Sejmiki ziemskie 1764–1793. Dzieje reformy*, Katowice 1988, s. 185.

² *Historia sejmu polskiego*, t. 1: *Do schyłku szlacheckiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 1984, s. 133.

³ *Ibidem*, s. 134.

Sejmiki relacyjne, pomyślane początkowo jako forma informacji wyborców o ustanowionych na sejmach prawach, stały się z czasem instytucją kontrolującą posłów. Służyły one, jak nazwał to Bogusław Leśnodorski, „ludowładztwu”, wiążąc posłów z opinią wyborców⁴. Sejmiki relacyjne z czasem zaczęły sobie rościć prawo, zwłaszcza w Prusach Królewskich (gdzie zawsze istniały silne tendencje partykularne), do potwierdzania konstytucji uchwalanych przez sejm⁵.

W omawianym okresie, przed kompleksową reformą na Sejmie Czteroletnim, sejmikom relacyjnym, zarówno w aktach prawnych, jak i ówczesnej publicystyce, zbyt wiele uwagi nie poświęcono. Odnotować można tu tylko dwie ustawy z 1766 i 1778 r. Ta pierwsza, wyznaczająca terminy sejmików relacyjnych po sejmie z 1766 r., zgodnie z polityką kierującego jeszcze krajem stronnictwa Czartoryskich, zmierzającego do ograniczenia roli sejmików w ogóle, mówi, że sejmiki relacyjne zwołuje się dla „doniesienia województwom, ziemiom i powiatom o ustawach sejmowych”⁶, a więc zakłada się z góry informacyjny charakter tego szlacheckiego zgromadzenia. Należy zwrócić uwagę, że podobne sformułowania użyte zostały na Sejmie Czteroletnim w uchwale z 19 czerwca 1790 r.⁷

Konstytucja z 1778 r. wprowadzała zaś stałe terminy sejmików relacyjnych. Stanowiła ona, że relacje z poselstwa składane być mają na pierwszym sejmiku po skończonym sejmie⁸. Ustawa ta była jakby odpowiedzią na żądania szlachty, dopominającej się zwoływania sejmików relacyjnych zgodnie z dawną praktyką⁹.

W ówczesnej publicystyce, szczególnie u autorów, którzy podkreślali duże znaczenie instrukcji sejmikowych, pojawiły się żądania zwiększenia kompetencji sejmików relacyjnych. Zmierzano wręcz do wprowadzenia prawnej odpowiedzialności posłów niestosujących się do uchwalonej dla nich przez sejmik przedsejmowej instrukcji. Dotychczasowa odpowiedzialność posłów nieprzestrzegających instrukcji, była odpowiedzialnością *par excellance* polityczną. Poseł lekceważący zdanie wyborców, narażał się tylko na utratę zaufania i musiał liczyć się z tym, że będzie miał trudności przy ponownym kandydowaniu¹⁰.

⁴ B. Leśnodorski, *Dzieło Sejmu Czteroletniego 1789–1792. Studium historyczno-prawne*, Wrocław 1951, s. 111.

⁵ A. Rembowski, *Konfederacja i rokosz. Porównanie stanowych konstytucji państw europejskich z ustrojem Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1896, s. 313; zob. też np. uchwała sejmiku relacyjnego wiszeńskiego z 23 lipca 1764 r., który uznał za pożyteczne wszystkie uchwały sejmu konwokacyjnego. Pamiętać jednak należy, że tu rządził książę August Czartoryski. *Akta grodzkie i ziemskie z Archiwum tzw. Bernardyńskiego we Lwowie*, t. 23: *Lauda sejmikowe wiszeńskie, lwowskie, przemyskie i sanockie 1731–1772*, wyd. A. Prochaska, Lwów 1928, s. 474.

⁶ Volumina Legum, t. 1–8, wyd. J. Ohryzko, Petersburg 1859–1860, s. 221 (dalej VL).

⁷ VL, t. 9, Kraków 1896, s. 176.

⁸ VL, t. 8, s. 580.

⁹ Zob. np. postulaty szlachty kujawskiej, w: *Dzieje Ziemi Kujawskiej oraz akta historyczne do nich służące*, t. 5: *Lauda i instrukcje 1733–1795*, wyd. A. Pawiński, Warszawa 1888, s. 288.

¹⁰ Zob. np. H. Olszewski, *Sejm Rzeczypospolitej epoki oligarchii 1652–1763*, Poznań 1960, s. 11.

J. J. Rousseau pisał, że należy bezwzględnie przestrzegać, aby na sejmikach relacyjnych posłowie zdawali sprawę z udzielonych im przez wyborców instrukcji. Sprawozdania te powinny być podstawą albo do wyłączenia konkretnego człowieka z kandydowania do funkcji poselskiej w przyszłości, bądź też, jeżeli wypełniał wolę wyborców, do ponownego kandydowania¹¹.

Podobne propozycje wysuwał Michał Wielhorski dopuszczający pozbawienie przez sejmik relacyjny byłego posła, w tajnym głosowaniu, praw politycznych – nawet na całe życie. Wielhorski chciał, aby posłowie podawali powody, dla których zajęli stanowisko inne, niż wskazano im w instrukcji¹².

W praktyce sejmikowej było najróżniej, np. składający w lutym 1788 r. relację z poprzedniego sejmiku, poseł nowogródzki Adam Rzewuski oświadczył, że nie musi się tłumaczyć dlaczego akurat tak, a nie inaczej na sejmie postąpił¹³.

Wiele uwagi sejmikom relacyjnym, w swoich dziełach, zarówno w *Listach Anonima*, jak i w *Prawie politycznym*, poświęcił Hugo Kołłątaj. Zgodnie z jego koncepcją, później zresztą wdrożoną w życie, sejmik relacyjny miał mieć prawo odwołania posła w trakcie kadencji sejmiku i dokonać nowego wyboru na dokończenie kadencji. Przesłanek do odwołania było kilka: śmierć, niemożliwość dokończenia kadencji, popełnienie przestępstw (zdrada kraju, obraza majestatu, przekupstwo), a także głosowanie posła wbrew postanowieniom instrukcji sejmikowej. Sejmik relacyjny miał powoływać sąd nadzwyczajny dla orzekania w sprawach o popełnione przez posłów przestępstwa. Wreszcie Kołłątaj wysunął też projekt, aby na sejmikach relacyjnych sprawozdania z działalności w sejmie składali też wojewodowie i kasztelanowie, będący przecież senatorami *ex officio*. Kołłątaj chciał, aby na sejmikach relacyjnych czytany był diariusz sesji sejmowych¹⁴.

W trakcie prac ustawodawczych na Sejmie Czteroletnim do koncepcji Kołłątaja wielokrotnie wracano. Już projekt „Zasad do poprawy rządu” z grudnia 1789 r. przewidywał, że sejmiki relacyjne będą mogły odwoływać posłów w trakcie dwuletniej kadencji sejmiku gotowego. Wracano też do projektu Kołłątaja, aby i senatorowie odpowiadali na sejmikach relacyjnych¹⁵.

Wśród licznych projektów warto zwrócić uwagę choćby na „Myśli do poprawy rządu”, w których znalazła się propozycja, aby na sejmiku relacyjnym każdy obywatel mógł się domagać wyciągnięcia konsekwencji w stosunku do posła, który przekroczył instrukcję¹⁶.

¹¹ J. J. Rousseau, *Umowa społeczna oraz Uwagi o rządzie polskim i jego projektowanej naprawie*, Warszawa 1966, s. 219.

¹² M. Wielhorski, *O przywróceniu dawnego rządu według pierwiastkowych Rzeczypospolitej ustaw*, [b.m.w.] 1775, s. 197–199, 201.

¹³ Archiwum Główne Akt Dawnych, Archiwum Publiczne Potockich, t. 343, cz. 9, s. 281 (dalej AGAD, APP).

¹⁴ H. Kołłątaj, *Listy Anonima i Prawo polityczne narodu polskiego*, Warszawa 1954, t. 1, s. 334; t. 2, s. 52, 118.

¹⁵ AGAD, APP, t. 98, s. 159, 167, 169; t. 104, s. 225, 331; C. Nanke, *Szlachta wołyńska wobec Konstytucji 3 Maja*, Lwów 1907, s. 85.

¹⁶ AGAD, APP, t. 98, s. 222.

Postulaty wysuwane przez pisarzy politycznych i przywódców Sejmu Wielkiego znalazły swoje odbicie w ustawie o sejmikach z 1791 r. W kwestii tu poruszonej, ustawa ta stanowiła:

[...] na sejmiku relacyjnym posłowie uczynią relację o całym dziele sejmu, najprzód co do prawodawstwa, potem co do dezyderiów województwa ... w instrukcjach umieszczonych. Na tymże sejmiku, po skończonej relacji, posłowie na sejm gotowy potwierdzeni, lub nowo obrani być mają¹⁷.

Zgodnie z cytowaną ustawą, sejmik relacyjny mógł wybrać nowego posła na dokończenie kadencji w następujących przypadkach: 1) gdy dotychczasowy poseł uzyskał godność senatorską, 2) rezygnacji z funkcji poselskiej, 3) śmierci posła, 4) usunięcia posła z izby na rugach, 5) gdy któryś z uczestników sejmiku zażąda wymiany konkretnego posła, będzie to żądanie poparte podpisami 12 innych sejmikujących. W tym ostatnim przypadku marszałek sejmiku stawiał taki wniosek pod głosowanie jawne. Jeśli wniosek przeszedł, zarządzał wybory na wakujące miejsce¹⁸. Ta ostatnia procedura skierowana była z całą pewnością przeciwko posłom, którzy nie spełniali woli wyborców wyrażonej w instrukcjach. Normy prawne przyjęte na Sejmie Czteroletnim utrzymywały stałe terminy sejmików relacyjnych przyjęte w 1778 r.

Dopuszczano w trakcie obrad sejmiku gotowego, aby na pierwszym sejmiku (deputackim bądź gospodarczym) po zakończeniu sesji zwyczajnej odbyły się relacje, ale też nie później niż w 8 tygodni po jej zakończeniu. Sejmik relacyjny tak zwoływany mógł objąć nawet dwie sesje sejmiku gotowego (zwyczajną i nadzwyczajną)¹⁹.

Prawo o sejmikach przyjęte na sejmie grodzieńskim w 1793 r. powtarza w większości normy ustawy o sejmikach z 1791 r., jednakże z natury rzeczy bez tak istotnego szczegółu, jak możliwość odwoływania posłów przez sejmik. Nie było to już możliwe. Normy sejmiku grodzieńskiego nie przewidywały instytucji sejmiku gotowego o dwuletniej kadencji²⁰.

¹⁷ VL, t. 9, s. 238.

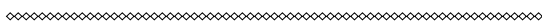
¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ AGAD, APP, t. 104, s. 315.

²⁰ VL, t. 10, s. 125.

Wojciech Szafrński

Józef Weyssenhoff a nowa forma rządu. Przyczynek do historii prawa czasów stanisławowskich



Czasy Sejmu Czteroletniego, nad którymi dawniej pochylali się badacze tej miary co, przykładowo, W. Smoleński, W. Kalinka, później B. Leśnodorski czy E. Rostworowski, cały czas pozostają w kręgu zainteresowań coraz to młodszych badaczy. Wiele rewolucyjnych tez dotyczących tego okresu powstawało i upadło – jak choćby sprawa konstytucji ekonomicznej J. Dihma¹, czy konstytucji moralnej B. Szyndlera². Coraz szerszy dostęp do bazy źródłowej oraz nowe spojrzenie na procesy polityczne i prawne tej epoki pozwalają na nowe ustalenia, odmienną interpretację przyczyn i skutków określonych zjawisk, stawianie nowych hipotez. Na tym tle powstaje szereg opracowań dotyczących postaci tego okresu, zarówno tych, które od zawsze uważane były za pierwszoplanowe – jak Hugona Kołłątaja, Ignacego Potockiego, Stanisława Małachowskiego i Stanisława Augusta, jak i drugoplanowych, które w świetle nowych badań urastają do postaci ważnych. Z pewnością do tej ostatniej grupy należy zaliczyć Józefa Weyssenhoffa, który spoglądając na zainteresowanie nią współczesnych badaczy, coraz bardziej wzbudza zaciekawienie na zasadzie poszerzających kręgów. Józef Weyssenhoff kojarzony był początkowo powszechnie z faktem wydawania wspólnie z Tadeuszem

¹ J. Dihm, *Sprawa Konstytucji Ekonomicznej z 1791 r. (na tle wewnętrznej i zagranicznej sytuacji Polski)*, Wrocław 1959; E. Rostworowski, *W sprawie Konstytucji Ekonomicznej 1791 r. (na marginesie książki Jana Dihma)*, „Przegląd Historyczny” 1960, z. 4, s. 727 i nast.; J. Dihm, *O sprawie chłopskiej konstytucji Ekonomicznej i Michale Ossowskim na marginesie uwag Emanuela Rostworowskiego*, „Przegląd Historyczny” 1961, z. 4, s. 775 i nast.; E. Rostworowski, *Jeszcze o Michale Ossowskim i jego Konstytucji Ekonomicznej (w odpowiedzi na replikę Jana Dihma)*, „Przegląd Historyczny” 1962, z. 1, s. 175.

² B. Szyndler, *Stanisław Nałęcz Małachowski 1736–1809*, Warszawa 1979, s. 154–156; E. Rostworowski, *Popioły i korzenie. Szkice historyczne i rodzinne*, Kraków 1985, s. 146–147.

Mostowskim i Julianem Ursynem Niemcewiczem „Gazety Narodowej i Obcej”. Z czasem Zbigniew Zdrójkowski i Adam Lityński „wprowadzili” Weyssenhoffa do obiegu naukowego, w związku z prospektami kodyfikacyjnymi części karnistycznej do Kodeksu Stanisława Augusta³. Dalsze obszary „pojawiania się” Józefa Weyssenhoffa związane były z opracowywaniem w literaturze przedmiotu zagadnień: sądownictwa komisji skarbowej przez G. Bałtruszajtys⁴; spraw Kurlandii na Sejmie Wielkim pióra Ł. Kądzieli i K. Zienkowskiej⁵, czy spraw dotyczących wolności słowa i druku autorstwa J. Szczepańca, I. Homoli, W. Szafrńskiego⁶. Badania nad życiem i działalnością Józefa Weyssenhoffa przynoszą jednak szereg dalszych ciekawych ustaleń w odniesieniu do jego udziału w wielu istotnych działaniach sejmowych i pozasejmowych lat 1788–1792 oraz czasów po upadku Konstytucji 3 Maja, rodzą też kolejne pytania. Co było katalizatorem w sumie niezwyklej kariery publicznej Józefa Weyssenhoffa, jaki był jego rzeczywisty wkład i rola w proces ustawodawczy? W świetle tych badań jawi się Józef Weyssenhoff jako „ówczesny legislator” w kilku rolach:

- a) członek poszczególnych komisji sejmowych (zabierający głos w toku ich prac albo pełniący funkcję sekretarza deputacji, ewentualnie manualisty spisującego głos innych członków komisji albo zamieniającego ich wystąpienia na forum deputacji na formę projektu aktu prawnego),
- b) projektodawca:
 - przygotowujący własne projekty w ramach prac określonej deputacji,
 - przygotowujący projekty i składający je bezpośrednio na forum sejmowym,
- c) redaktor przygotowywanych przez inne osoby projektów aktów prawnych:
 - na etapie wstępnym przygotowywania projektu (określenie zasad, zakresu regulacji),

³ Zob. szerzej: W. Szafrński, *Adam Lityński a Kodeks Stanisława Augusta*, [w:] *O prawie i jego dziejach księgi dwie. Studia ofiarowane Profesorowi Adamowi Lityńskiemu w czterdziestopięciolecie pracy naukowej i siedemdziesięciolecie urodzin*, Katowice–Białystok 2010, t. 1. Później prospekty karne Weyssenhoffa analizowali coraz młodszy badacze – uczniowie A. Lityńskiego: M. Mikołajczyk, T. Adamczyk oraz m.in. M. Affek, czy W. Szafrński.

⁴ G. Bałtruszajtys, *Sądownictwo Komisji Skarbowych w sprawach handlowych i przemysłowych (1764–1794)*, Warszawa 1977.

⁵ Ł. Kądziela, *Spór szlachty kurlandzkiej z k. Piotrem Bironem w okresie Sejmu Czteroletniego*, [w:] *Spółeczeństwo polskie XVIII i XIX. Studia o aktywności społecznej oraz jej politycznym uwarunkowaniu*, red. J. Leskiewiczowa, t. 8, Warszawa 1987; K. Zienkowska, *Z dziejów miast kurlandzkich u schyłku XVIII wieku*, [w:] *Wiek XVIII. Polska i świat. Księga poświęcona Bogusławowi Leśnodorskiemu*, red. A. Zahorski, Warszawa 1974.

⁶ J. Szczepaniec, *Sejm Wielki wobec zagadnień cenzury i wolności słowa*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, nr 1368, „Prace Literackie” nr 31, Wrocław 1991; *idem*, *Z zagadnień cenzury w Polsce po 3 maja 1791 roku*, [w:] *Autor, tekst, cenzura. Prace na Kongres Sławistów w Krakowie w roku 1998*, red. J. Pelc, M. Prejs, Warszawa 1998; I. Homola, *Walka o wolność druku w publicystyce polskiej drugiej połowy XVIII wieku*, „Przegląd Historyczny” 1960, t. 51; W. Szafrński, *Józefa Weyssenhoffa prace o wolności słowa i druku*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2008, t. 60, z. 2.

- na etapie uzgadniania projektu w komisji,
 - na etapie redagowania poprawek do projektu poprzez uwzględnianie „głosów” „poprawek” zgłoszonych na forum sejmowym do łaski marszałkowskiej i zatwierdzonych przez sejm,
- d) redaktor odezwo i not w sprawach dyplomatycznych, względnie pełniący funkcję osoby je poprawiającej⁷.

Józefa Weyssenhoffa można też zobaczyć w dwóch innych rolach: gdy jako członek komisji sejmowych w ramach debaty parlamentarnej przedstawiał posłom projekty deputacji, uzasadniał konkretne (przyjęte przez komisję) rozwiązania, przedstawiał niebezpieczeństwa wynikające z częściowej odmiany projektu – powstawania sprzeczności. A także, gdy brał udział w kierowaniu debaty parlamentarnej na obszary konkretnej legislacji.

Niniejszy tekst skupia się na działalności Józefa Weyssenhoffa w związku z pracami deputacji do opracowania nowej formy rządu – właśnie w tej ostatniej roli jako osoby, która z jednej strony pracuje w deputacji sejmowej i jednocześnie znając doskonale projekt reformy, w toku debaty parlamentarnej uzasadnia celowość przyjęcia przez sejm konkretnych rozwiązań.

Deputacja do poprawy formy rządu, której podstawowym celem miało być przygotowanie nowej struktury ustrojowej państwa, powołana została 7 września 1789 r.⁸ W jej skład weszli: przewodniczący biskup kamieniecki Adam Krasiński, podkanclerzy litewski Joachim Chreptowicz, marszałek nadworny litewski Ignacy Potocki, hetman wielki litewski Michał Ogiński, podskarbi nadworny koronny Roch Kossowski, Jan Suchodolski, Fryderyk Moszyński, Ksawery Działyński, Serafin Sokołowski, Tomasz Wawrzecki i Józef Weyssenhoff. Jej działalność jest o tyle ważna, że w literaturze przedmiotu przez długi czas trwała dyskusja na temat problemu ciągłości prac deputacji do formy rządu (w której głównym projektodawcą był Ignacy Potocki), a przygotowaniem Ustawy Rządowej⁹. Trochę zastanawiający może być udział Józefa Weyssenhoffa w pracach tak ważnej komisji, zważywszy na fakt, że w dniu wyboru do deputacji sejmowej nie miał jeszcze 29 lat, a znany był jedynie z kilku wystąpień sejmowych, głównie krytycznych wobec istniejącego porządku ustrojowego: mowy przeciw Departamentowi Wojskowemu¹⁰, przeciw Radzie Nieustającej i o potrzebie stałego podatku¹¹, za projektem Straży¹² czy wreszcie w obronnie poddanych polskich¹³. Józef Weyssenhoff jest najlepszym

⁷ Działalności J. Weyssenhoffa w danych obszarach przedstawiona zostanie w przygotowywanej do druku książce poświęconej tej postaci (przyp. W.Sz.).

⁸ *Volumina Legum*, t. 9, Kraków 1889, s. 107–108 (dalej VL).

⁹ Teza o ciągłości tych prac powstała w związku z takim przedstawieniem sprawy przez autorów książki *O ustanowieniu i upadku Konstytucji Polskiej 3 Maja 1791*, wydanej na emigracji w 1793 r. Zob. szerzej: E. Rostworowski, *Legendy i fakty XVIII w.*, Warszawa 1963, s. 269–282.

¹⁰ Mowa z 11 XI 1788 r.

¹¹ Mowa z 9 I 1789 r.

¹² Mowa z 13 I 1789 r.

¹³ Mowa z 30 III 1789 r.

przykładem awansu społecznego czasów Sejmu Wielkiego, dzięki przymiotom umysłu i wszechstronnemu wykształceniu, a także niezwyklej pracowitości, dość szybko stał się ważną osobą publiczną. Zadział tu także zjawisko „równoważenia wpływów” Korony i Litwy. Zauważalny jest bowiem fakt, że wobec stosunkowo małej liczby posłów z Wielkiego Księstwa Litewskiego o wysokich kwalifikacjach umysłowych i przesiąkniętych ideami oświecenia, a chcąc zrównoważyć przewagę często lepiej wykształconych posłów z Korony, Józef Weyssenhoff był forsowany przez stronę litewską jako osoba najbardziej użyteczna do działalności publicznej. Strona litewska, która mogła podać jedynie dwóch posłów do deputacji do formy rządu, zdecydowała się na Tomasza Wawrzeckiego oraz właśnie posła inflanckiego Józefa Weyssenhoffa.

W literaturze przedmiotu dominuje pogląd, że w rzeczywistości, pomimo wyznaczenia deputacji, zdecydowaną większość pracy wykonał Ignacy Potocki¹⁴. Zresztą on sam wielokrotnie przyznawał się do tego, że na nim opiera się cały trud przygotowania nowej formy rządu – skarżąc się w listach do swoich przyjaciół na nadmiar prac w deputacji:

Przy moim zatrudnieniu nie dziwuj się kuzynie, iż rzadko piszę. Mam więcej obowiązków aniżeli sposobności i czasu. Najbardziej mi dokucza Deputacja do Formy Rządu, której roboty mi całe dni zabierają. Często od piątej z ran do 9 wieczór ani pióra ani stolika mego nie opuszczam. Nie mając czasu dla siebie nie mam go dla przyjaciół¹⁵.

Nie można dziś bez wątpliwości rozstrzygnąć, jaki był rzeczywiście udział w pracach nad formą rządu przez poszczególnych członków deputacji, nie zachował się bowiem dziennik prac tej deputacji. Ignacy Potocki starał się, będąc już na emigracji, o ów dziennik deputacji i z korespondencji ze swoim sekretarzem Janem Dembowskim, wynika kilka ciekawych faktów. Ignacy Potocki przebywając w 1793 r. w Lipsku rozpoczął pracę nad dziełem poświęconym Sejmowi Wielkiemu, zostaje zaangażowany przez Hugona Kołłątaja do napisania książki *O ustanowieniu i upadku Konstytucji 3 Maja*. Na emigracji poszukuje materiałów niezbędnych do napisania „swojej” części. W jednym z listów do Jan Dembowskiego prosił go o przesłanie materiałów z czasów prac nad formą rządu. Jan Dembowski odpisując, informował Potockiego w następujący sposób: „Przy liście dzisiejszym odbierzesz Panie Dziennik Deputacji do Projektu Formy Rządu wyznaczonej ręką Weyssenhoffa pisany. Święta praca ale źle zrozumiana i szanowana”¹⁶.

Obok dziennika deputacji, który niestety nie zachował się do czasów współczesnych, poszukiwał Potocki za pośrednictwem swego sekretarza „oryginalnego projektu do Formy Rządu ręką najwięcej Weyssenhoffa pisany”¹⁷. Ten udało się

¹⁴ E. Rostworowski, *Legenda...*, s. 288 i nast.; J. Malec, *Szkice z dziejów federalizmu i myśli federalistycznej w czasach nowożytnych*, Kraków 1999, s. 100.

¹⁵ List I. Potockiego do Potockiego [b.d. (pisany około 8 czerwca 1790 r.)], Archiwum Główne Akt Dawnych, Archiwum Publiczne Potockich (dalej AGAD APP), t. 276, s. 6.

¹⁶ List J. Dembowskiego do I. Potockiego z 5 IV 1793 r., AGAD APP, t. 194, s. 460.

¹⁷ List J. Dembowskiego do I. Potockiego z marca 1793 r., *ibidem*, s. 410.

znaleźć Dembowskiemu i przesłać go marszałkowi, zachował się on w Archiwum Publicznym Potockich w AGAD w Warszawie¹⁸.

Powyższe informacja pozwalają bez wątpienia ustalić, że Weyssenhoff pełnił w deputacji rolę sekretarza (prowadził bowiem dziennik tejże komisji) oraz redaktora projektów. Z pewnością też, obok Ignacego Potockiego, był najlepiej zorientowanym członkiem komisji sejmowej, czemu dawał wielokrotnie wyraz w związku z koniecznością przedstawiania prac deputacji na forum sejmowym.

Wobec braku dziennika deputacji bardzo trudno rozstrzygnąć wpływ Weyssenhoffa na konkretne rozwiązania prawne w projekcie. Jedyną wskazówką pozostają materiały w Archiwum Roskim, rękopiśmienne poprawki posła inflanckiego na projektach oraz wystąpienia sejmowe¹⁹. Józef Weyssenhoff brał już aktywny udział w pracach na przygotowywaniem *Zasad do poprawy formy rządu*. Zasady wniesione zostały do izby sejmowej 17 grudnia 1789 r.²⁰, ale jeszcze przed tą datą w związku z domaganiem się przez izbę sejmową przyspieszenia prac nad formą rządu, zabrał głos J. Weyssenhoff:

Wyznaczony do Deputacji do ułożenia Projektu Poprawy Formy Rządu przez troskliwość własną wyznać muszę co czuję. Nie mogę obiecywać Stanom, aby projekt był prędko i dobrze wypracowany, przyczyna kardynalna jest ta, iż w szczegóły wchodzić y zgadzać rzeczy nie podobna, nie zgodziwszy się na principia tej budowy, nic nie mam dodać do głosów teraz słyszanych, chyba powtórzyć, co Xże Lubelski powiedział, nie idzie o odmianę Rządu, ale o poprawę Administracji Rządowej, która z naszą formą rządu zgodna być może y jak to wniesienie krótko przez Stany zadecydowane być może, tak służyć będzie za fundament tym osobom, które nad szczegółami pracować będą²¹.

Niniejsze wystąpienie Weyssenhoffa jeszcze przed wniesieniem pierwszego projektu deputacji pod obrady sejmu, jest przykładem strategii, którą prowadzić będzie przede wszystkim Ignacy Potocki, przez cały okres pracy nad formą rządu. Marszałek zdając sobie bowiem sprawę z możliwości aktywizowania swoich przeciwników politycznych, przy okazji zabierania głosu w sejmie w przedmiocie nowej formy rządu, starał się, by wszelkie informacje o pracach komisji przedstawiał inny jej członek. Najczęściej był to Józef Weyssenhoff, najlepiej w jej pracach zorientowany i bliski współpracownik Ignacego Potockiego. Kilukrotnie miał okazję posel inflancki tłumaczyć sprawę rozumienia fragmentów projektu deputacji i to już w przypadku pierwszej sejmowej debaty nad nimi, tj. nad zasadami. Na sesjach 21 i 22 grudnia tłumaczył posłom charakter wstępny zasad i liczne odesłania do konkretyzacji postanowień zasad w „przyszłej Formie Rządu”²².

¹⁸ AGAD APP, t. 99.

¹⁹ Analiza poszczególnych projektów z perspektywy udziału w ich przygotowaniu Józefa Weyssenhoffa, również przedstawiona zostanie w przygotowywanej książce poświęconej posłowi inflanckiemu (przyp. W.Sz.).

²⁰ E. Rostworowski, *Legends...*, s. 292–295; A. Lityński, *Sejmiki ziemskie 1764–1793. Dzieje reformy*, Katowice 1988, s. 66 i nast.

²¹ Głos J. Weyssenhoffa na sesji sejmowej 10 XII 1789 r., AGAD ASCz, t. 5, k. 89–89v.

²² AGAD, Archiwum Sejmu Czteroletniego (dalej AGAD ASCz), t. 5, k. 305v, 307, 308, 365, 383, 431.

Uchwalone 23 grudnia 1789 r. *Zasady do poprawy formy rządu*, choć zmieniały kilka kwestii, to jednak co do całości, były zbieżne z projektami wniesionymi przez Potockiego²³. Co istotne, przyjęcie przez sejm zasad spowodowało zahamowanie prac deputacji nad właściwym projektem formy rządu. Posłowie w związku z zakulisowymi pracami Ignacego Potockiego i Stanisława Małachowskiego nad projektem utworzenia administracji ekstraordynaryjnej²⁴, starali się wielokrotnie wymusić termin przedstawienia na forum sejmowym przez deputację projektu nowej formy rządu. Ignacy Potocki dość skutecznie „bronił się” przed tym, także z pomocą Józefa Weysenhoffa, o czym świadczy choćby jedno z wystąpień posła inflanckiego – 22 kwietnia 1790 r. Weysenhoff złożył oświadczenia „jako do składu Deputacji Rządowej wyznaczony”:

Deputacja znajduje się w ukończeniu dzieła sobie poruczonego, jednak dla samego uczynienia związku między Projektami, z których powodu wypadają częstokroć i odmiany, czasu jeszcze potrzebuje. To są przyczyny, które przewlokę w wypieszeniu czynią dla Deputacji, jednak ufać należy, że jest w zamiarze odpowiedzieć temu zaufaniu, które w niej Przeświecne Stany położyły i gdy ukończonym zobaczy działo swoje, to sama uczyni o tym Przeświecny Stanom doniesienie²⁵.

Do sierpnia 1790 r. trwały prace redaktorskie nad przygotowaniem jednego projektu formy rządu w celu przedłożenia go sejmowi. Z pewnością w pracach tych brali udział także inni członkowie deputacji, a także osoby z zewnątrz, jak chociażby Hugo Kołłątaj²⁶. Najaktywniejszym projektodawcą pozostał jednak Ignacy Potocki, świadczy o tym obszerny zbiór brulionów znajdujących się w Archiwum Publicznym Potockich. Jednocześnie na forum sejmowym Józef Weysenhoff wskazywał przy okazji dyskusji nad różnymi materiałami, które z nich będą rozstrzygnięte w nowej formie rządu. I tak, przykładowo, na sesji 15 czerwca 1790 r. zapewnił, że problem uniwersałów przedsejmikowych²⁷, a także sprawa przeznaczenia Funduszu Edukacyjnego, znajdą swoje rozwiązanie w nowym projekcie²⁸. Podczas posiedzenia sejmowego 20 lipca 1790 r. „jako zasiadający w Deputacji Rządowej”, poinformował, „że projekt o Skarbie nie tylko już jest przez deputację zakończony ale i wydrukowany, do którego, gdy do decyzji przyjdzie wolno będzie podawać swoje myśli, poprawki i odmiany”²⁹.

Prace nad całościowym projektem poprzedzone były przygotowaniem m.in. projektu *Prawa Konstytucyjne, a w nich Kardynalne*³⁰, oraz rękopisu zatytułowanego *Oryginał Projektu do Konstytucji od Deputacji na Seymie wniesionego z którego*

²³ Treść uchwały zob.: VL IX, s. 157–159.

²⁴ Odnośnie do prac nad tym projektem zob.: E. Rostworowski, *Legends...*, s. 299–308.

²⁵ AGAD ASCz, t. 6, k. 679.

²⁶ E. Rostworowski, *Legends...*, s. 324.

²⁷ AGAD ASCz, t. 7, k. 799 i 799v.

²⁸ AGAD ASCz, t. 7, k. 810.

²⁹ AGAD ASCz, t. 8, k. 149v.

³⁰ Zob.: artykuł LI tego projektu, AGAD APP, t. 98, s. 230.

*Projekt drukowano*³¹. Ostateczny projekt, liczący 658 artykułów, został przedłożony sejmowi 2 sierpnia 1790 r. Pozostawiając do osobnych rozważań, ile z projektu tego rzeczywiście przygotował Ignacy Potocki, który do autorstwa publicznie się przyznawał oraz jakie części projektu (w tym materiały wstępne) przygotowali pozostali członkowie deputacji, w tym Józef Weyssenhoff (działający nie tylko jako sekretarz czy manualista deputacji), warto przeanalizować aktywny udział Weyssenhoffa w parlamentarnej walce o projekt reformy rządu. Szczególnie istotne są tu wystąpienia posła inflanckiego na sesjach sierpniowych (10 sierpnia 1790 r., przemówienie „wstępne” przy przedstawieniu prac deputacji³²; 31 sierpnia 1790 r. dotyczący szybkiej „odmiany praw kardynalnych”³³) i wrześniowych. We wrześniu 1790 r., gdy toczyła się w sejmie dyskusja nad pierwszym rozdziałem przyniesionego przez deputację do sejmu projektu nowej formy rządu, tj. praw kardynalnych, Weyssenhoff zabierał głos na każdej sesji³⁴.

Początek dyskusji nad projektem formy rządu rozpoczął się sejmie 10 sierpnia 1790 r., projekt w sejmie przedłożył Krasieński, a wstępna deliberacja z dwóch tygodni przeciągnęła się do 30 sierpnia 1790 r.³⁵ Dyskusji tej bał się Ignacy Potocki, który zdawał sobie sprawę z pojawiającej się jeszcze przed upublicznieniem dzieła krytyki: „Krytyka powinna czekać na odczytanie projektu, tutaj je wyprzedza”³⁶. Jednocześnie Ignacy Potocki zaczyna, zgodnie z tym, co pisał w listach do E. Aloego w tym czasie, unikać „zgromadzenia narodowego jak i prywatnych zebrań; bowiem autor ma jeszcze dużo więcej wad aniżeli dzieło”³⁷.

Potocki był zmęczony pracą i rozczarowany, taktykę oparł na założeniu, że głównym obrońcą projektu nie będzie on sam. Nie było więc przypadku w tym, że 10 sierpnia 1790 r. z mową wstępną dotyczącą projektu deputacji wystąpił Weyssenhoff, przygotowując ją wcześniej pisemnie – czego nie czynił często³⁸:

Chęcią dopełnienia rozkazów waszych Najjaśniejsze Stany, nie zaś śmiałym w doskonałości swojej zaufaniu, Deputacja pracowała około dzieła, które pod sąd wyższego światła waszego przyniosła. Dzieło to z natury swojej najważniejsze, nie może nie potrzebować najwyższego światła, najdłuższej i najrozsądniejszej pracy. [Cóż może być nadto – skreślone W.Sz.] Zapewnić samowładztwo wolnego Narodu i przepisać sposoby, jakimi [prawa – skreślone W.Sz.] wszystkie prawa stanowione, jakimi udyskonowane [udoskonlane – W.Sz.] być mają. Ażeby władza prawodawcza wypływając z Narodu, stanowiła ustawy wedle woli tegoż Narodu oznaczone. Ażeby władza wykonawcza, a w niej urzędnicy, trzymając się przepisów

³¹ AGAD APP, t. 99.

³² AGAD ASCz, t. 8, k. 498–498v.

³³ AGAD ASCz, t. 8, k. 638–639.

³⁴ Zob. sesje w dniach: 9 IX, 10 IX, 13 IX, 14 IX, 17 IX, 23 IX, 27 IX, 28 IX, 30 IX, AGAD ASCz, t. 9, k. 161, 191, 227v, 342v, 423v, 438v, 501v, 513v, 529v, 567.

³⁵ Zob. sesja 10 VIII 1790 r., AGAD ASCz, t. 8, k. 459–470v.

³⁶ Zob. listy I. Potockiego do E. Aloego z lipca 1790 r., cyt. za E. Rostworowski, *Legendy...*, s. 321.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ Pozostał tekst tej mowy pisany ręką J. Weyssenhoffa i zawierający skreślenia i dopiski posła inflanckiego.

prawa, one wykonywali i wykonania dostrzegali, zawsze służą, nie panując Narodowi. Takie dzieło nad wydoskonaleniem którego od wieków [1 słowo nieczytelne – W.Sz.] pracowały doceramy, a wszystkie świata społeczności najtroskliwsze były, zawsze jednak [2 słowa nieczytelne – W.Sz.] onego, w nadziei tylko wystawioną [1 lub 2 słowa nieczytelne – W.Sz.]. Takie nowe dzieło nie mogło wyjść z rąk deputacji bez niedoskonałości, omyłek i opuszczenia. Lecz Najjaśniejsze Stany to, co wyższe światło nasze niedoskonałości [osób – skreślone W.Sz.] dzieła deputacji przypisać może, niech [dobro i – skreślone W.Sz.] sprawiedliwość wasza [1 słowo nieczytelne W.Sz.] o dobro publiczne, gorliwości, a uchowaj Boże złej woli osób deputację składających przypisywać nie raczy. Niech wady pojęcia nigdy wina serca nazywane nie będą. Dłuższa uwaga nad [1 słowo nadpisane nieczytelnie – W.Sz.] projektami pokaże wam Najjaśniejsze Stany, co poprawy, co odmiany potrzebować będzie. Co do mnie nigdy zdania mego mylnego wstydić się nie będę i zmienić na inne, jeśli o lepszości i doskonałości Onego oczywiście przekonany zostanę. Miłość nieograniczona ku Ojczyźnie mojej, którą do grobu nieskalaną zanieść pragnę i chęć przysparzania jej dobra, pierwszeństwo zawsze u mnie mieć będzie przed zaciętością [zastaną? – W.Sz.]. Tłumacząc się z [1 słowo nieczytelne – W.Sz.] mniemania [skreślone zdania – W.Sz.] swojego, które miałem w deputacji, wyższe światło wasze będą za prawidło w ostatecznych decyzjach w tej Izbie. Teraz, gdy o deliberacji dzieła przeczytanego rzecz idzie, moim jest zdaniem Najjaśniejsze Stany, ażebyśmy decydując z praw z koniecznych potrzeby deliberacją mówili o czasie i sposobach onej, nie mówiąc nic o projekcie, który pierwiej do decyzji wziętym być ma. Bo zdanie Sejmujące o żadnym projekcie poprzedzać nie może deliberacja nad ogólnym dziełem³⁹.

Józef Weyssenhoff przypuszczalnie miał jeszcze wtedy nadzieję, podobnie jak Ignacy Potocki⁴⁰, że projekt formy rządu po wstępnej krytyce, podobnie jak wcześniej projekt dotyczący form rządu, zostanie przez sejm przyjęty w całości. W wystąpieniu poseł inflancki zastosował kilka razy chwytów retorycznych mających wskazywać, że deputacja jedynie na zlecenie sejmu przygotowała projekt, który może nie być doskonały, ale opracowany został zgodnie z najlepszą wolą deputowanych i dla dobra państwa. Odmiany w projekcie przygotowanym przez komisję, choć mogą nastąpić, to jednak wtedy, gdy zostaną odpowiednio uargumentowane i będą wskazywały na błąd projektodawców z komisji. Tym samym Weyssenhoff przygotowywał grunt pod dalsze debaty plenarne na projektem formy rządu, zapowiadając obronę konkretnych rozwiązań, a ewentualną zmianę dopuszczając po dyskusji merytorycznej⁴¹. Liczył na to, że posłowie nie rozpoczną pracy od dyskusowania szczegółów obszernego projektu, ale podejmą decyzję o sposobie i czasie decydowania projektu nowej formy zasad. Przychylenie się przez sejm do takiego rozwiązania dawało szansę na uchwalenie nowej formy rządu, wzięcie w deliberację poszczególnych jej artykułów – już nie, i tak też się właśnie stało.

Wystąpienie Weyssenhoffa ciekawe jest też z innego powodu – oceny (choć skrótowej) roli władzy prawodawczej i wykonawczej. Władza prawodawcza wpływająca z narodu stanowić miała ustawy wedle woli tegoż narodu. Władza wykonawcza spoczywająca w rękach urzędników miała być wykonywana w granicach prawa określonego przez władzę prawodawczą i czuwać nad przestrzeganiem

³⁹ AGAD ASCz, t. 8, k. 498–498v.

⁴⁰ E. Rostworowski, *Legenda...*, s. 321.

⁴¹ Dalsze losy tegoż projektu w parlamencie potwierdzają tę strategię.

prawa „zawsze służąc”, a „nie panując Narodowi”. Była to krytyka nie tylko powszechnej ówczesnie samowoli urzędników, ale przede wszystkim określenie relacji między władzą prawodawczą w wykonawczą, zważywszy na projektowaną nową strukturę, m.in. Straży Praw. Józef Weyssenhoff nie wspomniał, że władza prawodawcza pozostaje przy stanie szlacheckim, a pojęcia narodu także nie zamknął do stanu rycerskiego, widząc możliwość zmian w tym zakresie, tj. poszerzenie pojęcia choćby o stan mieszczański. W toku dyskusji nad projektem praw kardynalnych we wrześnie takie spojrzenie Weyssenhoffa stało się już jasne dla całej izby, bronił bowiem pomysłu, aby nie dopisywać w projekcie, jakie „osoby mają wchodzić do Prawodactwa i jakie osoby mają do niego nie wchodzić”⁴², chcąc tym samym pozostawić otwartą furtkę co najmniej dla stanu mieszczańskiego. Podobnie na tę sprawę zapatrywał się Ignacy Potocki, który jeszcze w toku prac nad *Zasadami do poprawy formy rządu* pisał do E. Aloego:

W naszym projekcie jest jedynie mowa o narodzie i obywatelach. Ale w istocie rzeczy naród to stan rycerski, a obywatele to szlachta. Jeśli kiedyś inne klasy będą chciały i potrafią być wolnymi, będą mogły powiedzieć szlachcie: My stanowimy naród w dużo większym stopniu niż wy, a szlachta nie znajdzie na to repliki. Nie mogąc dać ludziom praw, zachowałem im tytuł i przygotowałem bardzo dobry sylogizm. To moja sekretna historia, którą powierzam jedynie tobie⁴³.

Również i Józef Weyssenhoff był przekonany o konieczności pozostawienia takiej furtki na przyszłość w nowej formie rządu.

Do końca sierpnia 1790 r. trwały prace nad korygowaniem pierwotnego projektu deputacji. Przez ten czas na spotkaniach u marszałka Stanisława Małachowskiego poprawiano projekt, który w kilku materiach znacząco się zmienił w porównaniu do prospektu pierwotnego⁴⁴. Pisał o tym także Stanisław August do Debolego: „Na schadzkach u marszałka sejmowego różne odmiany się już zrobiły w projekcie oryginalnym formy rządu marszałka Potockiego, z których odmian on nie zdaje się być kontent”⁴⁵. 31 sierpnia 1790 r. rozgorzała w sejmie debata nad sposobem i kolejnością rozstrzygania poszczególnych projektów, sprowadzająca się do materii, czy dyskusję należy rozpocząć od praw kardynalnych czy od projektu sejmików⁴⁶. Na sesji tej niezwykle aktywny był Józef Weyssenhoff⁴⁷, najważniejszym jego wystąpieniem

⁴² Wystąpienie J. Weyssenhoffa na sesji 9 IX 1790 r., AGAD ASCz, t. 9, k. 161.

⁴³ List I. Potockiego do E. Aloego z 18 XII 1789 r., cyt. za E. Rostworowski, *Legendy...*, s. 294.

⁴⁴ J. Michalski, *Sejm w czasie panowania Stanisława Augusta*, [w:] *Historia sejmu polskiego*, t. 1, red. J. Michalski, Warszawa 1984, s. 399; W. Uruszczak, *Konstytucja 3 Maja 1791. Testament polityczny I Rzeczypospolitej*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 2, s. 17.

⁴⁵ List Stanisława Augusta do Debolego z 28 VIII 1790 r., cyt. za E. Rostworowski, *Legendy...*, s. 336.

⁴⁶ Sesja 31 VIII 1790 r., AGAD ASCz, t. 8, k. 605–622.

⁴⁷ Zabierał głos w sprawach takich, jak: *pacta conventa*, prerogatyw króla, niepowoływanie nowych senatorów (projekt Grocholskiego – posła braclawskiego), a zajęcie się materią praw kardynalnych, AGAD ASCz, t. 8, k. 605v, 606v, 608v.

tego dnia była mowa o prawach kardynalnych, mająca na celu wsparcie Ignacego Potockiego i przekonanie izby sejmowej o konieczności rozpoczęcia dyskusji nad nową formą rządu od praw kardynalnych:

Wniesiona kwestia czy poprawę rządu od opisania praw kardynalnych czyli od sejmików zacząć mamy, zabiera nam czas cały sesji dzisiejszej. Pomnimy Najjaśniejsze Stany, że o każdą chwilę sejmowania naszego terazniejszych okolicznościach, ojczyzna a w niej późne pokolenia, wołać na nas będą. Jeżeli jest oczywistość prawdy której przeczyć niemożna, czemuż się w zdaniach różniemy. Do światłego i gorliwego głosu JW. Potockiego marszałka litewskiego nic przydać nie mam, pozwólcie tylko Najjaśniejsze Stany ażebym prawdę wyrzeczoną szanownemi usty tego gorliwego obywatela, krótko dowodami stwierdził. Prawa Kardynalne w Księdze Praw naszych r. 1768 umieszczone, nie są prawami naszymi, prawami wolnej i samowładnej Rzeczypospolitej, lecz przez Moskwę jej narzucone i słusznie prawami repninowskimi nazywane. Czytam traktat wieczysty między Rzeczypospolitą Polską i Imperium całej Rosji. Artykuł IV Forma Rządu Rzeczypospolitej Polskiej [...]. Jest postanowiony w tej mierze i podpisany, przez wzajemnych plenipotentów osobny akt, który raz na zawsze oddziela i pokazuje wyraźnie cele i części Rządu tak pod imieniem kardynalnych praw, te które nie mogą na potym nigdy być naruszane, jako i te które pod denominacją materiarum status, powinny na wolnych Sejmach, nieograniczonemi wolności głosami nieodmiennie podpadać. Ten osobny akt będąc pod gwarancją terazniejszego traktatu, powinien wraz z wszystkim tym co jest na terazniejszym postanowiono Sejmie, mieć wszelką tę moc, ważność i obowiązek, jak gdyby on z wszystkim sejmowym ustanowieniem, we wszystkim w ich obmyśleniu i słowo w słowo w ten traktat był inserwowoany. Dalej art. V co do gwarancji. Zważcie Najjaśniejsze Stany gdzie są spisane prawa kardynalne i materie status Rzeczypospolitej polskiej; Oto w akcie osobnym traktatu z Moskwą. Raczcie się zastanowić nad wyrazem, postanowiony przez wzajemnych plenipotentów akt osobny; nie jest że to dowodem oczywistym, że te prawa kardynalne nie są dziełem niepodległej i samowładnej woli Rzeczypospolitej ale skutkiem przemocy moskiewskiej, narzucone przez zgwałcenie najświętszych praw narodów. Takowe to prawa kardynalne w osobnym akcie spisane, Moskwa gwarantuje traktatem wieczystym i chce je mieć tak mocne ważne i obowiązujące jak gdyby słowo w słowo w traktat inserowane były. Jakaż tu powaga prawa Rzeczypospolitej wolnej? I jakie w traktacie moskiewskim szukać mamy sankcji praw kardynalnych Rzeczypospolitej Polskiej? W której nic prawem być nie może, co nie jest z jej samowładnej i wyraźnej woli? Lecz Najjaśniejsze Stany nie dość na tym, że drżeniem czytać trzeba ostatnie słowa ostatniego paragrafu w akcie drugim osobny. In quorum fide, my obojga stron uroczyste umocowani, ten osobny akt własnymi rękami podpisawszy, pieczęciami herbów naszych stwierdziliśmy Otóż Najjaśniejsze Stany dano wam prawa kardynalne macie je, jeżeli jest rzecz podobna przyznać je za moje, obcą pieczęcią i ręką obcego ministra stwierdzone, czytam podpis Książ Mikołaj Repnin. Możnaż teraz powiedzieć, że mamy prawa kardynalne z woli samowładnej i niepodległej Rzeczypospolitej? Nie sąż to raczej prawa repninowskie? Gdyby traktat prawa nam nadający i one gwarantujący, był jeszcze w swojej mocy, powinnością naszą byłoby krwią nawet naszą zmasać tę plamę hańby i niesławy, przez którą przemoc obca znieważyla imię wolności. Lecz kiedy nam Nieba Boskie nie dopuściły już wyrazić przed całą Europą, że gwarancją takową mamy za skutek przemocy i zgwałcenia praw narodów, czemuż niebaczni, to prawo na święte i kardynalne mieć chcemy, które będą zawsze świadczyły upodlenie nasze. Nie idzie jednak za tym (powtarzam to za głosem wspomnianego ode nie ministra): ażebyśmy w dawnych prawach naszych materii do praw kardynalnych nie najdowali, albo żebyśmy z tego, choć hańbiącego nas traktatu te które rzetelnie są dobrami wybrać nie mieli. Lecz trzeba przystąpić do spisania onych dlatego ażebyśmy w porządnym zbiorze ułożone je mieli, dlatego ażeby mocne, ważne

i obowiązujące z woli samowładnej i niepodległej Rzeczypospolitej, nie zaś z mocy traktatu obcego mocarstwa, na koniec dlatego, ażeby późna potomność mogła je nazwać prawami kardynałnemi wolnej Rzeczypospolitej, nie zaś prawami repninowskimi⁴⁸.

Wywód Weyssenhoffa obliczony był na skłonienie izby sejmowej do szybkiego zatwierdzenia projektu odnośnie do praw kardynałnych i nieczynienia w nim dalszych odmian. Jednocześnie miał całkowicie zdyskredytować dotychczasowe prawa kardynałne, jako narzucone przez Rosję i tym samym godzące w suwerenność Rzeczypospolitej, każdy więc powrót do rozwiązań z dawnych praw kardynałnych powinien być potępiony jako prorosyjski. Miało to być orężem argumentacyjnym w sporze z konserwatystami, którzy już w trakcie prac deputacji, a także w licznych broszurach politycznych⁴⁹ odrzucali zmiany proponowane w projekcie, jako prowadzące się do dwóch kierunków, tj. wzmocnienia władzy rządzącej oraz odrzucenia monopolistycznych praw i przywilejów stanu szlacheckiego⁵⁰.

Debatę faktycznie rozpoczęto od praw kardynałnych na sesji 2 września 1790 r. Józef Weyssenhoff wielokrotnie podczas sesji sejmowych starał się rzeczowo wyjaśnić stanowisko deputacji w stosunku do nowej formy rządu i sprzeciwiał się odchodzeniu od ważnych materii, wspierał argumentami kierunek prac nad prawami kardynałnymi. Przykładem może być sprawa urzędów nadwornych, gdy w toku debaty nad prawami kardynałnymi powstał w izbie projekt, że dalsze prace nad sprawami urzędów nie mogą być prowadzone, dopóki nie nastąpi nominacja na nie obsadzone stanowiska. Weyssenhoff odrzucał ten pomysł, argumentując następująco:

Projekt przyrzeka Rzeczypospolitej, że będzie Panią opisania urzędów, a Rzeczpospolita tak pewna jest samowładztwa swego, iż przyrzeczenia takiego nie potrzebuje. Warunek jaki jest potrzebny, to nie dla Rzeczypospolitej, ale dla sejmujących, mniemają być niepotrzebne ministeria nadworne, tu jest jedna kwestia co zastanawia Izbę, i póki rozwiązana nie będzie, warunek nominacji na wszystkie wakanse przejść nie może, bo gdyby teraz nominacja dopełniona była, Rzeczpospolita potem kasując urzędy, musiałaby powiedzieć, jak w zwyczaj weszło, *salvis modernus*, wypada zatem, iż nominacja iść nie może na wakujące urzędy, a mianowicie Ministeria Nadworne dopóki względem nich rezolucji Stanów nie będzie czyli się utrzymają lub nie?⁵¹

Sejm ostatecznie uznał zasadność takiego działania i dalej debatował nad sprawą praw kardynałnych, a zmniejszenie ministerstw rzeczywiście przegłosował, choć dopiero 14 września 1790 r.⁵² W toku wrześniowych debat parlamentarnych nad prawami kardynałnymi najostrzejsze stracie między stronnictwem postępowym a konserwatywnym dotyczyło artykułu VI, dotyczącego samowładności

⁴⁸ AGAD ASCz, t. 8, k. 638–639.

⁴⁹ A. Grześkowiak-Krwawicz, *O formę rządu czy o rząd dusz? Publicystyka polityczna Sejmu Czteroletniego*, Warszawa 2000, s. 199–212 i s. 275–304.

⁵⁰ Z. Radwański, *Prawa kardynałne w Polsce*, Poznań 1953, s. 155.

⁵¹ AGAD ASCz, t. 9, k. 8v–9.

⁵² AGAD ASCz, t. 9, k. 261–271v.

Rzeczpospolitej. Punktem sporu w pierwszym rządzie było rozumienie terminu Rzeczpospolita w następującym kontekście „Tylko Rzeczpospolita sama prawa dla narodu stanowić jest mocna”⁵³. W pierwotnym brzmieniu projektu stworzonego przez deputację celowo nie rozstrzygnięto, kto stanowi Rzeczpospolitą i Naród, używając tych pojęć zamiennie. Ignacy Potocki starał się bowiem, jak wskazano wyżej, przemycić możliwość „przyłączenia” stanu miejskiego do Narodu, bez konieczności zmiany praw kardynalnych.

9 września 1790 r. w toku debaty parlamentarnej sprawa się załamała, stronnictwo konserwatywne głosem posła braclawskiego Chołoniewskiego i posła pińskiego Butrymowicza, domagało się bowiem wprowadzenia poprawki do artykułu VI, że „Rzeczpospolitą składa stan szlachecki” i wyjaśnienie wątpliwych dla nich kwestii:

[...] przyzwolicie napisać, że Królestwo Polskie i Wielkie Księstwo Litewskie jest i ma być krajem wolnym aniżeli Narodem wolnym, lecz Królestwo nie może być Narodem, tylko Krajem, powtóre, że się ten wyraz nie zgadza z Zasadami Rządowymi, w których jest mowa o Rzeczpospolitej, a tu o Narodzie i w Kraju naszym, nie jest cały Naród wolnym⁵⁴.

Pomysł wprowadzenia poprawki, że „Rzeczpospolita z stanu szlacheckiego jedynie jest złożona”, próbowali storpedować posłowie skupieni wokół Ignacego Potockiego, zdając sobie sprawę, iż takie pozostawienie brzmienia tekstu powodowałoby odcięcie drogi do prawodawstwa stanowi mieszczańskiemu. Józef Weyssenhoff starał się przedstawić posłom przyczyny takiego sformułowania i brak konieczność dopisywania poprawki o stanie szlacheckim oraz propozycję kompromisową:

Podobał o się na konferencji wybrać te artykuły ogólne, a szczególne zostawić artykułom poniżej przychodzić mającym i tym sposobem szła dotychczas decyzja. Mówiąc o Rzeczpospolitej w ogólności, nie tamuje się nic, aby potem przy szczegółach powiedzieć nie można, w jakiej formie będzie prawodawstwo i jakie osoby mają do niego wchodzić. Jeżeli zaś koniecznie chcemy tu dokładać, że stanu szlacheckiego, nikt sprzeciwić się temu nie będzie, lecz potrzeba zaraz położyć warunek, że to tamować nie będzie decyzji projektu względem miast, która deputacja z woli stanów przyniosła⁵⁵.

Ponieważ nie było w pierwszym rządzie zgody na wprowadzenia zaproponowanego przez Weyssenhoffa dodatku odnoszącego się do stanu mieszczańskiego, w dalszych wystąpieniach starał się on argumentować konieczność zapewnienia właśnie w tym artykule praw kardynalnych „warunku dla mieszczan”, uznając iż takie pozostawienie dodatku o „Rzeczpospolitej z stanu szlacheckiego”, będzie stanowić ograniczenie dla prac deputacji do spraw miast:

⁵³ Z. Radwański, *Prawa kardynalne...*, s. 163.

⁵⁴ AGAD ASCz, t. 9 k. 159.

⁵⁵ AGAD ASCz, t. 9, k. 161.

[...] chcę mieć zapewnienie, że ten wyraz Rzeczpospolita z Stanu Szlacheckiego zagradzać nie będzie projektowi Deputacji przez Stany do rozpoznania praw i przywilejów miast wyznaczonej⁵⁶.

Drugi argument podnoszony przez Józefa Weyssenhoffa związany był z faktem, że takie pozostawienie poprawki zgłoszonej przez stronnictwo konserwatywne, mogłoby w konsekwencji oznaczać, iż urzędników miejskich wybierać będzie stan szlachecki:

Na koniec punktu tego pisze się, że Rzeczpospolita urzędników ma wybierać, gdyby zatem powiedziane było, że Rzeczpospolita Stanu Szlacheckiego, znaczyłyby się, że i Miejskich Urzędników wybór od Rzeczpospolitej z Szlachty złożonej zależy⁵⁷.

Nie udało się przekonać izby sejmowej i zatwierdzony artykuł VI praw kardynalnych nie zawierał odniesienia do stanu mieszczańskiego – pozostawiając jedynie stan szlachecki jako składający Rzeczpospolitą⁵⁸. Spowodowało to, że początkowa koncepcja Ignacego Potockiego, do której przekonana była część osób powołanych do deputacji do nowej formy rządu (w tym J. Weyssenhoff), praw kardynalnych jako praw ogólnych wypływających z prawa natury całkowicie upadła⁵⁹. Prawa kardynalne stały się prawami stanowymi – gwarantami monopolu stanu szlacheckiego i celowo osłabiającymi pozycję króla. Dalszy przebieg debat parlamentarnych nad projektem nowej formy rządu pokazywał jednoznacznie, że nie da się go obronić i zacząć trzeba poszukiwania nowej drogi i rozpocząć od początku pracę nad reformą ustroju. Stronnictwo Ignacego Potockiego szukało porozumienia z królem, zdając sobie sprawę z powolnej porażki pracy deputacji. Początkowo przybrało ono postać informowania wcześniej króla o krokach sejmowych podejmowanych przez Potockich, Czartoryskiego, Zaleskiego, Matuszewicza i Weyssenhoffa⁶⁰. Jednocześnie zarówno Stanisław August, jak i Potocki wyczekiwali listopadowych sejmików, które mogłyby zmienić nowe instrukcje poselskie, szczególnie gdyby rozstrzygały sprawę sukcesji tronu. Wobec postępującego pata w izbie sejmowej, Ignacy Potocki zdecydował się na rozpoczęcie potajemnej współpracy z królem nad nowym projektem konstytucyjnym. Należy zgodzić się tu ze stwierdzeniem E. Rostworowskiego, że 4 grudnia 1790 r. Potocki „podpisał akt kapitulacji, choć ujął go w formę ultimatum”⁶¹. Tego dnia marszałek litewski przedstawił królowi *Mémoire* składający się z 14 ogólnikowych punktów, z czego zaledwie osiem dotyczyło spraw ustrojowych, Stanisław August w wyniku tej wizyty sporządził własno-

⁵⁶ AGAD ASCz, t. 9, k. 161v.

⁵⁷ AGAD ASCz, t. 9, k. 162.

⁵⁸ VL, t. 9, s. 204.

⁵⁹ Inne aspekty związane z artykułem VI praw kardynalnych zob.: J. Malec, *Szkice z dziejów federalizmu...*, s. 102–103; Z. Radwański, *Prawa kardynalne...*, s. 164.

⁶⁰ List Stanisława Augusta do Debolego z 27 IX 1790 r., cyt. za E. Rostworowskim, *Legenda...*, s. 341.

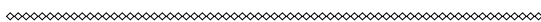
⁶¹ *Ibidem*, s. 359.

ręcznie prospekt *Pro memoria* zawierający tyleż samo punktów⁶². Tym samym 658 artykułów wypracowanych w toku prac deputacji do formy rządu zostało zastąpione kilkoma punktami, które stanowić miały podstawę dalszych prac między królem a Potockim (przy współudziale Piattolego), a co więcej, inicjatywa projektodawcza została oddana królowi.

⁶² Ocenę spotkania w grudniu 1790 r. oraz obu projektów: królewskiego *Pro-memoria* i *Mémoire* Potockiego, zob. E. Rostworowski, *Legendy...*, s. 354–358.

Marcin Kwiecień

Toskańskie projekty konstytucyjne wielkiego księcia Piotra Leopolda (1765–1790)



Zwieńczeniem reform dokonywanych w pierwszym okresie rządów Piotra Leopolda w Toskanii miało być ogłoszenie konstytucji Wielkiego Księstwa. Do dzisiaj wśród historyków toczą się ostre spory o rzeczywiste intencje panującego, czy projekt ustawy konstytucyjnej miał spełniać rolę jedynie dokumentu propagandowego, przysłaniającego absolutyzm władcy, podobnie jak *Instrukcja kryminalna* Katarzyny II. Takie stanowisko zajmował Francesco Dini. Czy też był on wyrazem rzeczywistych poglądów Piotra Leopolda, a jedynie splot niesprzyjających okoliczności spowodował, że konstytucji nie wprowadzono w życie, jak sądzili Mario Aglietti¹, Joachim Zimmerman², czy Adam Wandruszka³. Wydaje się, że wypowiedzi księcia, zachowana korespondencja, zwłaszcza szeroko przytaczane przez J. Zimmermana listy Piotra Leopolda do ukochanej siostry Marii Krystyny, namiestniczki Niderlandów, świadczą o szczerości zamiarów. Potwierdza to także konstatacja Renato Moriego, wybitnego historyka tokańskich reform gospodarczych, który wysunął tezę, że reformy oparte o doktrynę fizjokratyzmu przyniosły sporą liberalizację życia gospodarczego Toskanii, co musiało pociągnąć za sobą także liberalizację w sferze politycznej⁴.

¹ M. Aglietti, *La costituzione per la Toscana del Granduca Pietro Leopoldo*, Rassegna Nazionale, ann. XXX, t. CLXIV.

² J. Zimmerman, *Das Verfassungsprojekt des Großherzogs Peter Leopold von Toscana*, Heidelberg 1901.

³ A. Wandruszka, *Leopold II*, Bd. 1–2, Wien–München 1965.

⁴ R. Mori, *Aspirazioni costituzionali nel pensiero politico toscano del Settecento*, Archivio Storico Italiano, nr 100, Firenze 1942, szczególnie s. 31–37. Franco Valsecchi próbuje przedstawiać eksperyment konstytucyjny Piotra Leopolda, jako konsekwencję jego reform administracyj-

Już w roku 1779 wielki książę zafascynowany doktryną Rousseau i sympatyzującą z rewolucją amerykańską, polecił przygotować swemu najbliższemu doradcy, Francesco Marii Gianniemu, projekt ustawy „per l'erezione di un corpo di rappresentanza pubblica in Toscana”. W pierwszych projektach powiązał Gianni idee powołania ogólnopaństwowego zgromadzenia przedstawicielskiego z wprowadzonymi wcześniej, w wyniku reform administracji, zgromadzeniami ogólnymi wspólnot gminnych⁵. Rolę organów stanowiących pośredni szczebel ciał przedstawicielskich, między reprezentacją całego państwa a przedstawicielstwami poszczególnych gmin, miały sprawować zgromadzenia prowincjonalne. System ten opierał się na popularnych w XVIII w. projektach, które stworzyli francuscy fizjokraci: Pierre Samuel du Pont de Nemours i Guillaume-François Le Trosne⁶. Gianni niezbyt precyzyjnie sformułował podział uprawnień między władzą wykonawczą a ustawodawczą. Wielki książę sporządził więc wiosną 1780 r. dwa opracowania korygujące projekty Gianniego. Co ciekawe, jak twierdzi J. Zimmerman, Piotr Leopold okazał się zdecydowanie bardziej radykalny od swego doradcy w zakresie zakreslenia uprawnień legislatywy⁷. Przyznawał zgodnie z doktryną Monteskiusza zgromadzeniu prawodawczemu uprawnienie do uchwalania podatków, które Gianni rezerwował dla panującego. Starsze pokolenie historyków przyjmowało, że Gianni przedstawił projekt konstytucji wielkiemu księciu po trzyletnich pracach, 8 września 1782 r. Obecnie, dzięki pracom Hansa Schlossera i jego uczniów, wiadomo⁸, że zakończenie prac nastąpiło dopiero w 1787 r., a przyczyną tego, iż ich efekt nigdy nie wszedł w życie, był nieekspozowany przez Adama Wandruszkę powzięty przez Józefa II plan likwidacji odrębności państwowej Toskanii i unifikacji wszystkich ziem habsburskich oraz związany z nim, podpisany 5 lipca 1784 r., akt zniesienia sekundogenitury tokańskiej po śmierci cesarza⁹. Obawiano się jednak zamieszek w Wielkim Księstwie Toskanii – jako reakcji poddanych na tak radykalne reformy.

ných i municypalnych. F. Valsecchi, *Storia d'Italia. L'Italia nel Settecento dal 1714 al 1788*, Firenze 1959, s. 658.

⁵ Opis prac nad projektem konstytucyjnym dla Toskanii dał Francesco Maria Gianni w pracy *Memorie sulla costituzione di governo immaginata dal Granduca Pietro Leopoldo da servire all'istoria del suo regno in Toscana*, napisanej w 1805 r. Została ona opublikowana na podstawie rękopisu w zbiorze *Scritti di pubblica economia storico-economici e storico-politici del Senatore Francesco Maria Gianni* (Firenze 1848) i przedrukowana w *Illuministi italiani. Tomo III. Riformatori lombardi, piemontesi e toscani* a cura di F. Venturi, Milano–Napoli 1966, s. 1038–1064. Autor wspomnień potraktował w nich dzieło Piotra Leopolda całościowo, sprawie prac nad projektem konstytucji poświęcony jest stosunkowo niewielka część tej pracy.

⁶ H. Holldack, *Die Reformpolitik Leopolds von Toskana*, „Historische Zeitschrift” 1942, Bd. 135, s. 35.

⁷ J. Zimmerman, *op. cit.*, s. 36.

⁸ H. Schlosser, *Verfassungs- und Rechtsreformen des aufgeklärten Habsburgers Granduca Pietro Leopoldo di Toscana im 18. Jahrhundert*, [w:] *Law in History*, Vol. 1, Lublin 2000, s. 89 i nast.

⁹ A. Wandruszka, *Joseph II. und das Verfassungsprojekt Leopolds II. Die Abolition und Wiederrichtung der toskanischen Sekundogenitur 1784–1790*, „Historische Zeitschrift” 1960, Bd. 190, s. 18–30. Tam także tekst układu w sprawie zniesienia sekundogenitury tokańskiej, zawartego 5 lipca 1784 r. między Józefem II a Piotrem Leopoldem.

Twórca projektu odrzucał zarówno uzasadnienie ideologiczne, jak i praktykę ustrojową absolutyzmu. Nie monarcha z bożej łaski stojący na czele państwa i udzielający przywilejów i uprawnień swym poddanym, ale idea władcy ograniczonego prawem fundamentalnym (konstytucją), wywiedzionym z przyrodzonych praw naturalnych człowieka, będącego współrządcą państwa wraz z organami przedstawicielskimi, stała u podstaw projektu. Następowala również sekularyzacja legitymizacji władzy, nie nadanie z łaski Boga, lecz umowa społeczna miała być źródłem władzy wielkiego księcia. Przewidywano osobliwą sytuację, w której oktrojowanie ustawy zasadniczej, powołującej do życia społeczność rządzoną konstytucyjnie, miało być ostatnim aktem władczym monarchy absolutnego. Ustawa zasadnicza miała się składać z trzech części: *Proemio*, czyli preambuły, *Costituzione (legge fondamentale)* – części zasadniczej, obejmującej prawa suwerena i uprawnienia ludu, oraz *Ordinazioni*, postanowień precyzujących, jak lud może dochodzić swych praw, czyli ordynacji wyborczych do ciał przedstawicielskich¹⁰.

Preambuła odwoływała się do prawa natury, z którego wyprowadzała konieczność nadania państwu konstytucji, do najważniejszych zadań panującego należyć bowiem zapewnienie rządu „che sotto l'osservanza della Santa Religione Cattolica e colla guida di una cristiana morale assicurasse loro la possibile umana felicità nell'onesto esercizio della libertà civile”¹¹. Na czele władzy wykonawczej stał książę, któremu przysługiwały następujące prerogatywy: naczelne dowództwo nad armią (art. 42), mianowanie oficerów (art. 43), sędziów (art. 44), urzędników państwowych (art. 45), możliwość decydowania o sprawach kościelnych na terenie Wielkiego Księstwa (art. 48)¹² oraz prawo łaski (art. 47). W kwestiach tych „reprezentanci ludu”, wchodzący w skład zgromadzenia ogólnopaństwowego i zgromadzeń prowincjonalnych, nie mogli wpływać na decyzje suwerena. Oddzielono skarb państwa (*Conto Regio*) od prywatnej kasy książęcej (*Conto della Corona*)¹³ oraz zakazano księciu zaciągania długów publicznych (art. 39). Księciu przysługiwała moc stanowienia prawa, ograniczona jednak przez wpływ zgromadzenia

¹⁰ Pełny tekst konstytucji *Editto per la formazione degli stati di Toscana* publikuje Renato Mori w książce *Le riforme leopoldine nel pensiero degli economisti toscani del'700*, Firenze 1951, s. 159–173.

¹¹ *Ibidem*, s. 159.

¹² „La nomina a tutti gli arcivescovadi o vescovadi dello stato come pure la collazione di tutti i benefizi di patronato regio, o spettanti al patrimonio della corona con l'esercizio di tutti i diritti, che sono della natura di tal azioni, e così anche tutto ciò, che possa cadere ed intendersi sotto nome di giurisdizione, o diritto regio per la conservazione delle sue prerogative ed autorità contro ogni pretesione o fatto di Podestà ecclesiastica, come secolare. Ogni diritto di autorità di regolare a governare le università di studio et accademie di scienze destinate all'istruzione pubblica”.

¹³ Art. 30: „Così avremo fatta formare con pienna nostra cognizione una nota, che distingue l'entrate ed assegnamenti attuali dello Stato da quelle destinate al mantenimento e persona del Sovrano sotto il titolo rispettivamente di Conto Regio e conto della Corona, tale quale sarà pubblicata contemporaneamente alla presente costituzione cladsata nei titoli indicati per dimostrare i capi delle rendite e li articoli de servizio, e di erogazione cui rispettivi assegnamenti sono dedicati”.

ogólnopaństwowego, które miało prawo składania wniosków ustawodawczych, propozycji, porad i prawo weta absolutnego wobec ustawodawstwa panującego. Także panujący mógł wpływać na ustawodawstwo zgromadzenia poprzez możliwość zgłoszenia weta absolutnego.

Zgromadzenie ogólnopaństwowe nosiło w projekcie konstytucyjnym nazwę *l'Assemblea generale* i tworzyło wraz z powołanymi w czasie reform administracyjnych zgromadzeniami gminnymi i planowanymi zgromadzeniami prowincjonalnymi, jednolitą sieć instytucji przedstawicielskich obejmujących teren całego państwa¹⁴. W latach 70. XVIII w. rozpoczęły się reformy administracji lokalnej i samorządu terytorialnego; miejsce mozaiki gmin i komun miejskich, nierzadko ukształtowanych w czasach średniowiecza, miała zająć jednolicie zorganizowana administracja państwowa¹⁵. Reformę rozpoczęto w roku 1772 wprowadzeniem zmian w Arezzo i Volterze¹⁶, zakończono dopiero jedenaście lat później unifikacją administracyjną całego terytorium państwa¹⁷. Urzędy gminne i komunalne zastąpiono w każdym okręgu magistratami (*magistrato del gonfaloniere e dei priori*) i zgromadzeniami ogólnymi (*consiglio generale*). Magistraty tworzyli przedstawiciele gminy noszący tytuły *priorów* i *gonfalonierów*, wylosowywani zgodnie z florencką tradycją ustrojową spośród największych posiadaczy ziemskich i osób o wysokim censusie majątkowym. Zgromadzenie ogólne obejmowało obok członków magistratu także osoby płacące określonej wysokości podatki bezpośrednie, samodzielnych rzemieślników i niewielką grupę przedstawicieli pozostałych kategorii ludności gminnej¹⁸. Co ciekawe, w niektórych gminach (*distretto fiorentino*, *Siena*, *provincia pisana*), bierność wyborczą przysługiwało kobietom, o ile posiadały odpowiedni majątek. Zarząd poszczególnymi jednostkami administracyjnymi sprawował centralny urząd we Florencji (*Camera delle Comunità*)¹⁹, a czynnikiem

¹⁴ H. Holldack zwraca uwagę, że w pismach i listach Piotra Leopolda, na określenie tych instytucji używa on nazwy sięgającej swymi korzeniami średniowiecza – *stati*. H. Holldack, *Die Reformpolitik...*, s. 38.

¹⁵ Bardzo wysoko ocenia reformę administracyjną Piotra Leopolda, uważając ją za jedną z jego najważniejszych osiągnięć Nicolo Rodolico w *Storia degli Italiani*, Firenze 1954, s. 482.

¹⁶ 27 września 1772 r. Celem wprowadzenia nowego systemu miało być zwiększenie samorządności, w preambule edyktu pisano „siccome nessun eo poteva avere maggior zelo e premura della buona condotta degli affari quanto gli interessanti medessimi, perciò aver risoluto concedere ampie facoltà ai magistrati rispettivi per dirigere e governare le faccende comunitative”. Por. także F. Hirsch, *Leopold II. als Großherzog von Toscana*, „Historische Zeitschrift” Bd. 40, München 1878, s. 446.

¹⁷ W 1774 r. wprowadzono nowy system na terenach okręgu Florencji (z wyjątkiem samego miasta), w 1776 r. w okręgu Pizy, 1777 r. w górskich okręgach Sieny, w 1782 r. w gminach miejskich Florencji, a w 1783 r. w sienneńskich okręgach nadmorskich (*Maremma*).

¹⁸ Zob. artykuł H. Holldacka, *Die Reformpolitik...*, łączący dość szczegółowe przedstawienie reform administracyjnych w Wielkim Księstwie Toskanii z próbą ich porównania z reformami pruskimi epoki Steina i Hardenberga.

¹⁹ Powstała na mocy *motu proprio* z 22 czerwca 1769 r. *Camera delle Comunitate*, która skupiała w swoim ręku kompetencje kilku istniejących wcześniej urzędów: *Magistrato di parte*, *Ma-*

reprezentującym interesy państwa w zarządzie poszczególnych gmin byli kanclerze gminni. Taki sposób zorganizowania naczelnych władz gminy, w którym czynnik społeczny podlegał częstym wymianom związanym z wyborami, a fachowy w postaci mianowanego przez państwo kanclerza gminy pozostawał niezmienny, prowadził jednak do niebezpiecznego skupienia władzy w rękach tego reprezentanta administracji państwowej, ograniczając znaczenie samorządności gminnej²⁰.

Teren państwa miał być podzielony na 18 prowincji (na prawach prowincji występowały także Livorno i Portoferraio), każda z nich miała mieć swoje zgromadzenie prowincjonalne. Zgromadzenia gminne (*comunità*) wybierały po jednym przedstawicielu (*oratore*) do zgromadzeń prowincjonalnych (*Adunanze provinciali*), te zaś wysyłały po jednym przedstawicielu na zgromadzenie ogólnopaństwowe (*Assemblea generale di Stato*), liczące 27 deputowanych. W trakcie zgromadzeń prowincjonalnych miano rozpatrywać wnioski i projekty ustawodawcze wychodzące od zgromadzeń gminnych. Przy zachowaniu większości dwóch trzecich głosów przyjmowano je lub odrzucano, w razie przyjęcia były one poddawane obradom zbierającego się raz do roku we Florencji zgromadzenia ogólnopaństwowego. Szczególnie każda ustawa wprowadzająca nowe podatki musiała zyskać akceptację zgromadzenia generalnego. Jak widać z projektu konstytucji, ciała przedstawicielskie miały wpływać na ustawodawstwo, administrację i kontrolować politykę finansową panującego, widziano w nich także organy doradcze, reprezentujące interesy poddanych i wyrażające ich wolę. Specyficzny tryb uchwalania ustaw wskazuje na fakt, że planowano, aby zgromadzenia były przede wszystkim wyrazicielami interesów partykularnych poszczególnych gmin i prowincji, a ich ustawodawstwo dotyczyło kwestii związanych z problematyką lokalną. Aby umożliwić wszystkim poddanym bezpośredni wpływ na sprawy państwowe, projekt przewidywał możliwość składania petycji ludowych (*petizioni popolari*), przez poddanych, którzy ukończyli 25 rok życia, zgromadzeniom gminnym, prowincjonalnym czy zgromadzeniu generalnemu. Jawność życia politycznego miała być gwarancją przeciw nadużyciom władzy. Zgromadzenia wszystkich trzech stopni winny obradować jawnie i każdy mógł obserwować ich funkcjonowanie. Audiencji u wielkiego księcia, kończącej każde zgromadzenie generalne, nadawano charakter uroczystości publicznej, a wszystkie akty prawne, także te odnoszące się do finansów publicznych, miano publikować bez cenzury i konieczności uzyskiwania *imprimatur* władzy państwowej.

Ciekawe rozwiązanie ustrojowe stanowił wzmiankowany już artykuł 19, ustanawiający neutralność Toskanii. Deklarowano w nim wyrzeczenie się wojny i zawierania sojuszy militarnych z którąkolwiek z potęg europejskich²¹. Czynnikiem

gistrato di Nove, Congregazione dei ponti e strade, Deputazione per l'imposizione del Valdarno superiore ed inferiore.

²⁰ Zwrócił już na to uwagę jeden z najwybitniejszych dziewiętnastowiecznych badaczy Toskanii, Alfred von Reumont, w pracy *Geschichte Toskanas seit dem Ende des florentinischen Freistaates*, Gotha 1877, Bd. 2, s. 93.

²¹ Art. 19: „Non potrà alterarsi in modo alcuno il presente stato di neutralità generalmente nel Granducato di Toscana, nè dichiarare o fare la guerra con alcuna potenza e così neppure

odgrywającym olbrzymie znaczenie w procesie wprowadzana reform na terenie Wielkiego Księstwa był fakt, że Toskania jako sekundogenitura habsburska, ściśle powiązana z cesarstwem nie prowadziła samodzielnej polityki zagranicznej i obronnej. Zjawisko to z jednej strony poważnie ograniczało suwerenność księstwa, z drugiej zaś pozwalało mu na uniknięcie rujnujących dla budżetu wydatków na utrzymanie armii. Odpowiadało to Piotrowi Leopoldowi, który w przeciwieństwie do brata, Józefa II, nie wykazywał zainteresowań i talentów militarnych. Zarówno sam książę, jak i jego najbliżsi doradcy uważali wojnę za źródło wszelkich nieszczęść dla kraju, a w utrzymywaniu armii i floty wojennej widzieli przede wszystkim olbrzymie obciążenie dla budżetu państwa, zmuszonego nie tylko do opłacania i wyżywienia żołnierzy, ale także do utrzymywania inwalidów i kalek, którzy odnieśli rany w trakcie służby. Wskazywano również na fatalny wpływ, jaki miał na rozwój demograficzny kraju fakt, pozostawiania wielu mężczyzn poza domami²². Początkowo utrzymywano jedynie niewielkie oddziały gwardii książęcej we Florencji i garnizony kilku twierdz, oraz nieliczną flotę wojenną. Po tumulcie, do jakiego doszło w roku 1774 na tle konfliktu między policjantami a żołnierzami miejscowego garnizonu, los nielicznej armii tokańskiej został przesądzony. W 1780 r. rozwiązano załogi twierdz w Livorno i Portoferraio. W ich miejsce powołano w każdym większym mieście kompanię straży miejskiej (*compagnie civiche*), w skład której wchodziłi zamożniejsi mieszczanie, okresowo powoływani do odbywania ćwiczeń wojskowych²³. Po sukcesach Johna Actona, angielskiego admirała w służbie Królestwa Sycylijskiego, w walkach z afrykańskimi piratami, rozwiązano

prendere parte, interesse, o favore tanto direttamente che indirettamente nelle ostilità o nelle guerre altrui, come parimenti trattare nè concludere alleanze, soccorsi attivi nè passivi in denari, roba, o truppe sotto verun titolo". H. Holldack posługuje się w swoim artykule *Die Neutralitätspolitik Leopolds von Toscana*, „Historische Vierteljahresschrift” 1935, Bd. 30, rozróżnieniem charakterystycznym dla niemieckiej teorii prawa międzynarodowego na *Neutralisation*, gdy neutralność danego terytorium zostaje ustanowiona w drodze umów międzynarodowych między wieloma państwami (klasycznym przykładem neutralność Szwajcarii) i *Neutralisierung*, kiedy to państwo jednostronnie deklaruje swoją neutralność. Zob. także: H. Holldack, *Die Reformpolitik...* Na wytworzenie podobnego statusu Toskanii, jak Szwajcarii, zwrócił uwagę M. S. Anderson, *Europe in the Eighteenth Century 1713–1783*, London 1970, s. 125.

²² *Scritti di pubblica economia storico-economici e storico-politici del Senatore F.M. Gianni*, Firenze 1848, Vol. 1, s. 178.

²³ Na podstawie edyktu z 11 kwietnia 1780 r. Por. także F. Hirsch, *op. cit.*, s. 447. Oddziały te, jako siły o charakterze policyjnym, wykazały swą małą skuteczność w czasie rozruchów na tle religijnym, które wybuchły w Prato 18 maja 1787 r. Przyczyną zamieszek były pogłoski o zamiarze likwidacji przez władze ołtarza *Madonna della Cintola* w miejscowej katedrze. Aby stłumić ekscesy, musiano posłużyć się ściągniętymi z Florencji oddziałami gwardii pałacowej, gdyż strażnicy miejscy przyłączyli się do rewolty. G. Turi, *Viva Maria. La reazione alle riforme leopoldine (1790–1799)*, Firenze 1969; M. Kwiecień, *Ostatnie lata rządów Piotra Leopolda w Toskanii. Rewolta społeczna i odrzucenie reform*, „Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa”, Kraków 2008, s. 150–154.

też niewielką tokańską flotę wojenną, a okręty sprzedano²⁴. Państwo zostało w ten sposób pozbawione obrony zarówno od strony morza, jak i lądu. Wielki książę wierzył, że konsekwentne trzymanie się w polityce zagranicznej zasady neutralności i nieangażowanie się w konflikty między potęgami europejskimi, skuteczniej zagwarantuje niepodległość kraju, niż utrzymywanie nawet najliczniejszej armii.

Sporo miejsca poświęcono w projekcie szeroko rozumianym sprawom gospodarczym. Autor, zgodnie z poglądami samego panującego, stał na stanowisku wypływającym z dzieł fizjokratów francuskich. Fizjokratyzm ze swymi postulatami uwolnienia obrotu ziemią i produktami rolniczymi od jakichkolwiek ograniczeń, stanowił w warunkach państw włoskich swego rodzaju doktrynę protoliberalną. Projekt przewidywał więc zniesienie wszelkich barier w handlu, rzemiośle i rolnictwie. Celem tych działań było nie tylko podniesienie poziomu gospodarczego państwa, lecz także zapewnienie poddanym warunków do godziwego uczestnictwa w życiu politycznym, którego gwarantem, według współczesnych, był stan pewnej zamożności. W swej wcześniejszej działalności gospodarczej i polityce ekonomicznej Piotr Leopold uchodził za wiernego ucznia ekonomistów tokańskich. Ci „eklektycy”, których najwybitniejszym przedstawicielem był Pompeo Neri, starali się łączyć i dostosowywać do specyfiki włoskiej często sprzeczne ze sobą poglądy fizjokratów i zwolenników merkantylizmu. Młody wielki książę za najważniejszą gałąź gospodarki tokańskiej uważał rolnictwo, stąd jego pierwsze kroki miały, zgodnie z doktryną fizjokratów, na celu uwolnienie obrotu ziemią i handlu produktami rolnymi. Między rokiem 1767 a 1783 zlikwidowano wszystkie cła zaporowe i prawa zakazujące wwozu żywności na teren Toskanii (edykt z 18 września 1767). Starano się likwidować średniowieczne obciążenia i służebności gruntowe (przymus polowy, prawo polowania na gruntach chłopskich), ograniczenia w zakresie handlu nieruchomościami i inwentarzem, znosić fideikomisy oraz możliwość posiadania ziemi uprawnej przez osoby prawne, takie jak Kościół czy gminy miejskie. Posłużyło do tego celu odwołanie do restrykcyjnych ustaw amortyzacyjnych z czasów regencji. Przy realizacji tych praw starano się prowadzić ostrą politykę w stosunku do posiadłości kościelnych, bardziej zaś liberalną w odniesieniu do gruntów gminnych i należących do miast. Przejętą od instytucji świeckich ziemię podzielono na działki i oddano chłopom w dzierżawę na zasadach emfiteuzy. Kosztami utrzymania dróg, wałów ochronnych i wykopów melioracyjnych obciążono gminy wiejskie, a nie, jak dotychczas, poszczególnych chłopów. Ściągano kolonistów na niezagospodarowane ziemie, zwłaszcza na terenach Val di Chiana i Maremmy. Na malarycznych terenach tej ostatniej prowadzono akcję melioracyjną, chcąc przyciągnąć zrażonych ciężkimi warunkami osadników. Mimo zaangażowania sporych sił i korzystania z pomocy znakomitych fachowców, takich jak Vittorio Fossombroni, akcja władz zakończyła się tylko częściowym powodzeniem. Toskański minister finansów Angelo Tavanti był, podobnie jak wielki książę, zwolennikiem doktryny

²⁴ Toskania posiadała dwa okręty wojenne, które w 1773 r. wzięły udział wraz z eskadrą hiszpańską w wyprawie przeciw korsarzom afrykańskim do Algieru i Tunisu.

fizjokratów, nie traktował jednak jej zasad jak niezłomnych dogmatów, starając się dostosowywać politykę ekonomiczną do specyficznych warunków tokańskich.

W 1770 r. zniesiono cechy i konfraternie kupieckie, kolejne lata przyniosły likwidację ograniczeń w zakresie produkcji rzemieślniczej, monopoli i przywilejów udzielanych przez państwo. Handel miano ożywić przez usunięcie wszelkich cel wewnętrznych, ustanawianych często na granicach prowincji. Ograniczone efekty przyniosły działania mające na celu liberalizację handlu zagranicznego, po zniesieniu cel zaporowych i wprowadzeniu wolnego obrotu z zagranicą. Rychło okazało się jednak, że wytwory skromnego przemysłu i rzemiosła tokańskie nie są w stanie konkurować z produktami zagranicznymi. Spowodowało to przywrócenie cel zaporowych na niektóre produkty, jedynie Livorno zachowało swój status wolnego portu. Mimo tych nienajlepszych doświadczeń z praktycznym wprowadzaniem w życie postulatów fizjokratów, projekt stał konsekwentnie na stanowisku, że punktem docelowym jest zapewnienie poddanym całkowitej wolności gospodarczej, zarówno w dziedzinie rolnictwa, jak i handlu i rzemiosła.

Starsze pokolenie historyków włoskich uważało, że projekt Gianniego powstał pod wpływem nauk Jana Jakuba Rousseau²⁵, poglądów przedstawicieli prawa natury i republikańskich tradycji Florencji, od czasów badań Carlo Francovicha²⁶ przyjmuje się, że bardzo duży wpływ na projekty tokańskie wywarła amerykańska myśl polityczna, zwłaszcza Deklaracja Wirginii i Deklaracja Niepodległości.

Jednak opracowany przez Gianniego i uzgodniony z wielkim księciem projekt konstytucyjny nigdy nie został wprowadzony w życie.

Nur die Verfassung hat der Großherzog nicht gewährt, die sein Werk erst gekrönt und aus der Toskana den konstitutionell-liberalen Musterstaat gemacht hätte²⁷

– napisał Heinz Holldack, wysoko oceniając osiągnięcia Piotra Leopolda w budowaniu nowoczesnego państwa opartego na systemie ustrojowym i prawnym, dopuszczającym współudział poddanych w rządach –

Sicher ist nur, daß in Florenz der erste konstitutionell gesinnte Monarch residiert hat, den die europäische Geschichte kennt²⁸.

²⁵ R. Mori, *J. J. Rousseau e il pensiero politico toscano del settecento*, „Archivio Storico Italiano”, Vol. 102, Firenze 1944, s. 104–105.

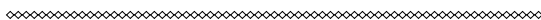
²⁶ C. Francovich, *La rivoluzione americana e il progetto di costituzione di Granduca Pietro Leopoldo*, *Rassegna Storica del Risorgimento*, Atti del XXXII Congresso di Storia del Risorgimento italiano, Roma 1954, s. 371–385.

²⁷ H. Holldack, *Die Reformpolitik...*, s. 45.

²⁸ *Ibidem*, s. 46.

Dorota Malec

Wprowadzenie Kodeksu Napoleona w Departamencie Krakowskim Księstwa Warszawskiego w świetle relacji „Gazety Krakowskiej”



Dzieje Kodeksu Napoleona oraz innych ustaw francuskich, wprowadzonych na terenie Departamentu Krakowskiego Księstwa Warszawskiego i obowiązujących na tych terenach również po upadku Księstwa, w czasach Wolnego Miasta Krakowa, wciąż trudno uznać za w pełni opracowane, mimo rosnącego zainteresowania tym ważnym wycinkiem historii prawa francuskiego na ziemiach polskich¹. Przyczynkiem do tych dziejów mogą być także relacje ówczesnej prasy, obszernie donoszącej o okolicznościach i przebiegu procesu wprowadzania Kodeksu Napoleona w Krakowie. Zagadnienia te szeroko przedstawił już J. J. Litauer, jednak interesującym źródłem uzupełniającym, do pewnego stopnia wykorzystanym w tym zakresie, jest niewątpliwie „Gazeta Krakowska”, ukazująca się od 1794 r.

¹ Zob. m.in.: D. Malec, *Wpływy Code civil oraz innych kodyfikacji napoleońskich na ziemiach polskich*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” (dalej CPH) 2005, z. 2; eadem, *Notariat w Departamencie Krakowskim Księstwa Warszawskiego oraz w Rzeczypospolitej Krakowskiej*, CPH 2001, z. 2; L. Pauli, *Die fremden und eigenen Quellen des aim XIX. Jh. In Krakau angewandten Zivilrechts*, „Archivum Iuridicum” 1977, Vol. 10, s. 175–187; idem, *Prawa obce w Rzeczypospolitej Krakowskiej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Prawnicze” 1982, z. 97, s. 145–158; W. Uruszczyk, *Prawo francuskie w Rzeczypospolitej Krakowskiej (1815–1846)*, [w:] *Szkice z dziejów ustroju i prawa*, Kraków 1997, s. 91–100; W. M. Bartel, *Ustrój i prawo Wolnego Miasta Krakowa (1815–1846)*, Kraków 1976; S. Wachholz, *Rzeczpospolita Krakowska. Okres od 1815 do 1830 r.*, Warszawa 1957.

w Drukarni Jana Antoniego Maya². Przed przedstawieniem zawartych w niej informacji warto przypomnieć podstawy prawne wprowadzenia prawa francuskiego w Krakowie.

W przyłączonych po pokoju w Schönbrunn czterech nowych departamentach galicyjskich Księstwa, doszło w szybkim czasie do wprowadzenia przepisów zrównujących system prawny tych ziem z resztą Księstwa. Już w grudniu 1809 r. zapadła ostateczna decyzja o wprowadzeniu *Code civil*³ zgodnie z ustawą przechodnią, której projekt skierowano do sejmu 18 maja 1810 r. Ostatecznie jednak zdecydowano dekretem królewskim z 9 czerwca 1810 r. o wprowadzeniu nowych przepisów prawa cywilnego, kodeksu handlowego, procedury cywilnej oraz nowej organizacji sądownictwa od 15 sierpnia 1810 r.⁴ Data nie była przypadkowa: połączenie uroczystości wprowadzania w życie nowego prawa zaplanowano bowiem na dzień urodzin cesarza Napoleona, by obronić się w ten sposób przed spodziewanymi atakami oponentów wobec nowych przepisów.

Istotnym problemem stała się potrzeba znalezienia odpowiedniej liczby wykwalifikowanych kandydatów na sędziów oraz innych urzędników sądowych. Informacje o osobach, którym można byłoby powierzyć te funkcje, zbierał minister sprawiedliwości Feliks Łubieński, zaś listy przygotowane przez jego informatorów stały się ważnym elementem przesądającym o nominacjach⁵. Nowe, uprzednio powołane, sądy miały rozpocząć działalność w dniu wejścia w życie Kodeksu Napoleona oraz innych ustaw francuskich⁶. W ślad za organizacją nowych sądów, w przyłączonych departamentach nastąpiły zmiany w strukturze sądu apelacyjnego Księstwa Warszawskiego. 19 czerwca 1810 r. utworzono w nim nowy wydział (IV), do którego powołano w charakterze prezesa dotychczasowe-

² J. J. Litauer, *Fragmenty z dziejów polskiego sądownictwa porozbiorowego*, Warszawa 1915, s. 23 i nast.; wybrane zagadnienia dotyczące okoliczności wprowadzania Kodeksu Napoleona i towarzyszące im uroczystości, przedstawiono już w opracowaniu *Wpływy Code civil...*, s. 72–75.

³ Przeciwna Kodeksowi – z obawy o zmianę stosunków poddańczych – szlachta galicyjska nie odważyła się jednak krytykować wprost jego przepisów, ograniczając swoje niezadowolenie do zastrzeżeń co do procedury. H. Grynwaser, *Kodeks Napoleona w Polsce*, „Themis Polska” 1914, seria 2, t. 4, z. 1–2, s. 175.

⁴ „Dziennik Praw Księstwa Warszawskiego”, t. 2, nr 18, s. 220–221.

⁵ J. J. Litauer, *op. cit.*, s. 11–15; T. Mencil, *Feliks Łubieński, minister sprawiedliwości Księstwa Warszawskiego (1758–1848)*, Warszawa 1952, s. 122–125; *Etat sądowy Departamentu Krakowskiego*, „Gazeta Krakowska” 1810, nr 85, s. 1023–1024.

⁶ Prezesem Trybunału cywilnego mianowano Józefa Nikorowicza, sędziami: Onufrego Grykolewskiego, Marcina Zalasowskiego, Józefa Lewickiego, Michała Gostkowskiego, Tomasza Krzyżanowskiego, Józefa Januszewicza, prokuratorem Walentego Litwińskiego, a podprokuratorem Ignacego Paschalskiego, zaś prezesem Sądu Kryminalnego Franciszka Piekarskiego, sędziami, powołano także notariuszy, konserwatorów hipotek, adwokatów oraz sędziów pokoju. J. Louis, *Sądownictwo Rzeczypospolitej Krakowskiej*, Kraków 1884, s. 8–10; *Etat sądowy Departamentu Krakowskiego*, „Gazeta Krakowska” 1810, nr 85, s. 1023–1025.

go referendarza Rady Stanu, Onufrego Wyczechowskiego⁷, powołano także sześciu sędziów wydziału⁸.

Uroczystości związane z wprowadzeniem w życie francuskiego prawa w nowych departamentach przygotowane zostały bardzo starannie przez ministra sprawiedliwości Feliksa Łubieńskiego, który zgodnie z dekretem królewskim, udać miał się w tym celu osobiście do Krakowa⁹. Drobiazgowy raport sporządzony przez Łubieńskiego na kilka tygodni przed zaplanowanymi uroczystościami zawierał zarówno dokładny program, jak i wskazówki o charakterze organizacyjnym, m.in. co do menu planowanego obiadu i listy gości¹⁰. W podróż do Krakowa wraz z ministrem sprawiedliwości udali się m.in. referendarz Antoni Wyczechowski.

Minister Łubieński, lubujący się w bogatym ceremoniale, miał już duże doświadczenie organizacyjne z zakresu przygotowywania uroczystości towarzyszącym wprowadzaniu Kodeksu Napoleona w życie. Po raz pierwszy przygotował je bowiem w 1808 r. Rozesłano wówczas listy do wszystkich władz, a szczegółowy program uroczystości w stolicy opublikowano w prasie w przededniu, 30 kwietnia¹¹. Salwy armatnie zapowiedziały zbliżające się wydarzenie, ok. południa władze francuskie, polskie i saskie udały się z zamku królewskiego do kościoła katedralnego, gdzie oczekiwał prefekt Departamentu Warszawskiego. Uroczyste nabożeństwo odprawił biskup zenopolitański Albertrandi, zaś kazanie wygłosił autor przekładu Kodeksu Napoleona na język polski, ks. Franciszek Ksawery Szaniawski. Na bogato udekorowanym wezłowie przed ołtarzem spoczywał egzemplarz Kodeksu, który po mszy, zakończonej odśpiewaniem *Te Deum laudamus* i wystrzałami armatnimi, biskup Albertrandi przekazał w ręce ministra Łubieńskiego. Ten wznosił go w górę, a zebrany tłum krzyknął trzykrotnie *Niech żyje Napoleon!*. Następnie, między szpalerami wojsk, pochód z udziałem ministra i towarzyszących mu notabli niosących egzemplarz Kodeksu, przeszedł do Pałacu Rządowego Krasińskich.

⁷ „Gazeta Krakowska” 1810, dodatek do nr 72, s. 867; M. Krzymkowski, *Rada Stanu Księstwa Warszawskiego*, Poznań 2011, s. 75. O. Wyczechowski, popierany przez F. Łubieńskiego, nie cieszył się sympatią w Radzie Stanu. K. Koźmian, *Pamiętniki*, t. 2, Poznań 1858, s. 324.

⁸ W gronie mianowanych znaleźli się byli wiceprezes Forum Nobilium Dwernicki, były sędzia apelacyjny Orzechowski i sędziowie Wolicki Bieńkowski, Ratyński oraz Ilnicki, „Gazeta Krakowska” 1810, dodatek do nr 72, s. 867. Informacje o mianowanych wówczas sędziach F. Łubieński zebrał już wcześniej za pomocą informatora pochodzącego najprawdopodobniej z lubelskiego, J.J. Litauer, *op. cit.*, s. 11–15.

⁹ Zgodnie z dekretem „chcąc mieć świetny dzień urodzin cesarza francuskiego Napoleona, któremu Księstwo nasze Warszawskie istność swą jest winne, a zarazem i zaprowadzenie w tymże dniu kodeksu Napoleona, z przyzwoitą uroczystością mieć obchodzony w mieście Krakowie, zaleciliśmy ministrowi sprawiedliwości udać się tam”. H. Grynwaser, *op. cit.*, s. 178; J. J. Litauer, *op. cit.*, s. 23.

¹⁰ „Roznosić będą lody, kawę, herbatę, pierożek na zimno, cukry, ciasta, frukta, limonadę a w czasie uczty będą cztery woły pieczone i nadziewane, ustrojone girlandami (po dwa dla żołnierzy i pospólstwa), a przy każdym stole 10 beczek piwa; wśród gości znaleźć miały się damy, m.in. margrabina Myszkowska”. J. J. Litauer, *op. cit.*, s. 23.

¹¹ H. Grynwaser, *Kodeks Napoleona w Polsce*, „Themis Polska” 1914, t. 4, z. 1–2, s. 149–150; „Gazeta Warszawska” 1808, nr 37, s. 583–585.

Uroczystościom towarzyszyła parada wojskowa, obserwowana przez licznie zgromadzonych mieszkańców stolicy, dla których zorganizowano zabawy po zakończeniu oficjalnej części. Po przybyciu do pałacu, w sali przeznaczonej na posiedzenia Sądu Apelacyjnego, umieszczono marmurową tablicę upamiętniającą wprowadzenie Kodeksu. Przemówienie wygłosił minister Łubieński, prezes Rady Stanu oraz prokurator. Wieczorem w pałacu Łubieńskiego odbył się bal dla 700 osób, towarzyszyły mu fajerwerki w ogrodach pałacowych oraz w całym mieście. W ogrodzie przygotowano specjalną instalację: za wejściem przysłoniętym obłokami znajdował się ołtarz z Kodeksem Napoleona, zwiedzającym towarzyszyła muzyka i śpiew czterech dam z towarzystwa. Po odsłonięciu kurtyny ukazało się popiersie Napoleona, które damy w strojach westalek udekorowały wieniec laurowym. Bal trwał do godzin porannych, podobnie jak uliczne zabawy warszawian¹².

Zbliżony schemat, obejmujący podniosłą oficjalną część uroczystości oraz bogaty program imprez towarzyszących, zastosowano także przy wprowadzaniu Kodeksu Napoleona w Krakowie w 1810 r. Analogiczne uroczystości, jednak w skromniejszej oprawie, odbyły się również na prowincji, w Lublinie, Radomiu i Siedlcach¹³.

Wyprawa do Krakowa miała dla F. Łubieńskiego tragiczny rodzinny epilog: towarzysząca mu żona, Tekla z Bielińskich, nagle zachorowała i zmarła w Krakowie w dniu wejścia w życie Kodeksu Napoleona¹⁴. Z tego powodu raport opisujący przebieg wydarzeń 15 sierpnia 1810 r. sporządził i przekazał władcy A. Wyczechowski, zaś F. Łubieński przygotował odpowiednie sprawozdanie dopiero po powrocie do Warszawy¹⁵. Choroba T. Łubieńskiej miała bardzo szybki przebieg i rozwinęła się już po przybyciu do Krakowa, hrabina Łubieńska straciła przytomność i zmarła 15 sierpnia 1815 r. wieczorem, w czasie gdy odbywał się bal na zakończenie uroczystości. F. Łubieński nie zmienił jednak programu, mimo spodziewanego w każdej chwili zgonu żony, jak donosiła „Gazeta Krakowska”:

[...] pamiętny zawsze na rozkazy monarchy ich wierny wykonawca, przytłumił w sobie uczucie głębokiego żalu męża. Ofiarnie obowiązki przemogły i tych święcie dopełnił. Obraz stałej i heroicznej duszy! Wyborny dla urzędników do naśladowania zostawił przykład!¹⁶

Zmarłą pochowano w dziedzicznych dobrach, zaś serce umieszczono w kościele młodzawskim w ordynacji pińczowskiej. Kraków oddał hołd hrabinie Łubieńskiej uroczystą mszą żałobną odprawioną przez biskupa krakowskiego Andrzeja Gawrońskiego w kościele Kapucynów¹⁷.

¹² „Gazeta Warszawska” 1808, nr 37, s. 584–585; *ibidem*, nr 38, s. 600–602.

¹³ *Ibidem*, nr 67–75.

¹⁴ J. J. Litauer, *op. cit.*, s. 23–24; „Gazeta Krakowska” 1810, nr 67, s. 799.

¹⁵ J. J. Litauer, *op. cit.*, s. 24; „Gazeta Warszawska” 1810, nr 68, to samo sprawozdanie A. Wyczechowskiego: „Gazeta Krakowska” 1810, nr 66.

¹⁶ „Gazeta Krakowska” 1810, nr 67, s. 799; T. Mencil, *Feliks Łubieński, minister sprawiedliwości Księstwa Warszawskiego*, Warszawa 1952, s. 126–127.

¹⁷ *Ibidem*.

Jak donosiła „Gazeta Krakowska”, na dwa dni przed uroczystościami, do Krakowa przybył minister Łubieński jako specjalny królewski komisarz. Wjazd do miasta odbywał się w asyście jazdy i towarzyszyły mu wystrzały z dział. Minister zatrzymał się w należącym wówczas do hrabiego Przerębskiego Pałacu pod Baranami, gdzie powitały go władze, zaś jego bezpieczeństwa strzegła straż złożona z grenadierów¹⁸. Wieczorem minister wydał kolację dla władz sądowych, zaś następnego dnia obiad dla władz administracyjnych, wojskowych i duchowieństwa¹⁹. W wolnym czasie odwiedził miejscowe więzienie i przekazał prezesowi sądu kryminalnego datkę pieniężną dla zasługującym na pomoc. Wieczorne wystrzały z dział zapowiadały główne wydarzenie, które nastąpić miało następnego dnia.

W „Gazecie Krakowskiej” z zachwytem opisano przybycie ministra, nazwanego „mężem cnotliwym i sprawiedliwym”, przysłanym przez „Ojca ludów naszych” dla uświetnienia „dnia poświęconego imieninom Ojca bytu naszego”²⁰. Relacja nie była jednak spontanicznym opisem, sporządzonym przez mieszkańca Krakowa lub tutejszego urzędnika, lecz dokładnym powtórzeniem, jednakże bez wskazania autora, sprawozdania przesłanego przez A. Wyczechowskiego do Warszawy. Już na początku zastrzeżono, że „opis choćby najdokładniejszy ogólne tylko o rzeczy dać może wyobrażenie”. Uroczystości 15 sierpnia rozpoczęły się od salw armatnich. W godzinach porannych odbyła się parada wojskowa na krakowskich Błoniach, zakończona uroczystym przemarszem oddziałów do centrum miasta. Na krakowskim Rynku generał brygady Łukasz Biegański odebrał honory wojskowe. Ok. 10.30 miejscowe władze cywilne i wojskowe oraz zaproszeni ważniejsi obywatele Krakowa udali się do Pałacu pod Baranami, skąd zgodnie z programem uroczystości, wspólnie z ministrem Łubieńskim wyruszyli, prowadzeni przez chorągwie cechowe, przy dźwiękach muzyki, do kościoła Mariackiego, przechodząc między szpalerami oddziałów wojska. U bram świątyni powitał ministra infułat Wincenty Łańcucki, zaś mszę koncelebrował biskup krakowski. Krakowski kościół udzielił Kodeksowi Napoleona wyraźnego wsparcia, kanonik Dubiecki w swym kazaniu wyraźnie podkreślił korzyści wynikające z jego nadania, co wywarło duże wrażenie na zgromadzonych w kościele²¹. Po mszy zgromadzeni odśpiewali zaintonowane przez biskupa *Te Deum laudamus* oraz *Salvum fac Napoleonem*, a następnie poświęcony został egzemplarz Kodeksu Napoleona. Po odebraniu Kodeksu z rąk biskupa, minister Łubieński stanął przy umieszczonym przy ołtarzu tronie przyozdobionym portretem Napoleona i trzykrotnie wzniósł, podchwycony przez publiczność zgromadzoną w świątyni oraz w jej pobliżu, okrzyk *Niech żyje cesarz!*. Jak zaakcentowano w relacji, „dobrze dobrana muzyka, porządek przykładny, cichość i głębokie uszanowanie dla ołtarza, czyniły akt ten religijny tym świetniejszym”²².

¹⁸ „Gazeta Krakowska” 1810, nr 65, s. 775.

¹⁹ *Ibidem*, nr 66, s. 787.

²⁰ *Ibidem*, s. 787.

²¹ *Ibidem*, s. 788.

²² *Ibidem*.

Z kościoła Mariackiego uroczysty orszak w asyście konnych i pieszych oddziałów wojska, udał się na ulicę Grodzką, do dawnego Kolegium Jezuickiego, przeznaczonego na siedzibę nowych sądów. Mijane szpalery wojsk poszczególnych korpusów oddawały honory niesionemu Kodeksowi. Mieszkańcy Krakowa towarzyszyli orszakowi, obserwowali jego przejście z otwartych okien, wznosząc okrzyki na cześć cesarza, zaś duchowni oddawali mu uszanowanie, gdy był niesiony w pobliżu kościoła. W uroczystościach uczestniczyła także ludność żydowska Krakowa.

Cytowane sprawozdanie, w istocie będące oficjalnym opisem sporządzonym przez uczestniczącego w uroczystościach Antoniego Wyczekowskiego, pokazuje, w jak dużym stopniu cały ich przebieg został wyreżyserowany, bez pozostawienia choćby niewielkiego marginesu na spontaniczne zachowanie uczestników czy mieszkańców. W przedrukowanym przez „Gazetę Warszawską” oraz „Gazetę Krakowską” opisie zabrakło tylko informacji o wizycie w Akademii, podczas której przekazano profesorom egzemplarze Kodeksu Napoleona w języku francuskim, niemieckim, włoskim, polskim i łacińskim (a także teksty innych ustaw, które wejść miały w życie wraz z komentarzami)²³. Minister Łubieński podkreślił później w sprawozdaniu, że wezwał krakowskich uczonych do opracowania urzędowego tłumaczenia Kodeksu Napoleona. Warto przypomnieć, że zadanie tłumaczenia na język polski podjęto jeszcze w 1807 r., jedyny istniejący wówczas przekład dokonany przez Franciszka Ksawerego Szaniawskiego uznano za tymczasowy i przekazano dla dokonania korekty w kierunku zgodności z oryginałem Królewskiemu Towarzystwu Przyjaciół Nauk. Także i to tłumaczenie uznano za niedoskonałe, zaś sprawa urzędowego przekładu powracała jeszcze kilkakrotnie²⁴. Z zadania, podjętego podczas spotkania z ministrem Łubieńskim 15 sierpnia 1810 r., nie wywiązał się również Wydział Prawa Akademii Krakowskiej choć powołano specjalnie w tym celu komisję z udziałem profesorów Józefa Wołczyńskiego, Walentego Litwińskiego, Józefa Januszewicza i księdza Feliksa Jarońskiego, zaś dzieło przekładu powierzono kierującemu katedrą prawa cywilnego Adamowi Krzyżanowskiemu²⁵.

Po przybyciu do siedziby sądów, ministra i towarzyszących mu notabli uroczyste powitał ówczesny podprefekt Departamentu Krakowskiego, Stanisław Wodzicki²⁶. F. Łubieński ogłosił rozwiązanie dotychczasowych sądów i powołanie nowych, odebrał przysięgę od prezesa Trybunału Cywilnego, a następnie wraz z nim odebrał przysięgę od nowo mianowanych sędziów oraz innych funkcyj-

²³ J. J. Litauer, *op. cit.*, s. 25–26.

²⁴ *Ibidem*; K. Sójka-Zielińska, *Prawo cywilne*, [w:] *Historia państwa i prawa Polski*, t. 3: *Od rozbiorów do uwłaszczenia*, red. J. Bardach, M. Senkowska-Gluck, Warszawa 1981, s. 132–133.

²⁵ M. Patkaniowski, *Dzieje Wydziału Prawa Uniwersytetu Jagiellońskiego od reformy koltłajowskiej do końca XIX stulecia*, Kraków 1964, s. 126, 147; D. Malec, *Wpływy Code civil...*, s. 75–76.

²⁶ W uznaniu zasług S. Wodzicki mianowany został 5 września 1810 r. prefektem Departamentu Krakowskiego; „Gazeta Krakowska” 1810, nr 86, s. 1028.

riuszy wymiaru sprawiedliwości²⁷. Potem głos zabierali kolejno: minister sprawiedliwości, prezes Trybunału Józef Nikorowicz, sędzia Paprocki oraz – w imieniu wszystkich adwokatów – Franciszek Pawłowski.

Wystąpienie ministra Łubieńskiego opublikowane zostało tylko częściowo, we fragmencie adresowanym do szerokiej publiczności i z pominięciem części adresowanej do sędziów, prokuratorów, adwokatów i notariuszy. Mimo, że F. Łubieński zażądał od „Gazety Warszawskiej” opublikowania także i drugiej części oraz pozostałych wystąpień wygłoszonych podczas uroczystości, to owa część nie ukazała się drukiem²⁸. Przemówienie oceniono w sprawozdaniu ogłoszonym w „Gazecie Krakowskiej” bardzo wysoko:

Nikt ze słuchających nie odszedł, w którego by ten poważny mówca uczuć radości i wdzięczności nie wpoił, za otwarciem ust swoich zdawał się wrodzoną sobie słodyczą każdemu z przytomnych zachować głębokie milczenie²⁹.

Kolejnym punktem bogatego programu uroczystości stało się przejście, w asyście towarzyszących urzędników i zaproszonych gości, do sali posiedzeń sądu kryminalnego, gdzie minister odebrał przysięgę od sędziów i urzędników, przemówienia wygłosili, oprócz F. Łubieńskiego, także prezes i prokurator sądu.

W przemówieniu F. Łubieńskiego uwagę zwraca krótka, lecz bardzo trafna – mimo ogólnych sformułowań – charakterystyka Kodeksu Napoleona. Co oczywiste, nie mogło w nim zabraknąć pochwał samego cesarza, który

[...] wyższy nad wszystkich współczesnych, mądrością przechodząc dawniejszych, rozpoznał błędy prawodawców, sprostował i rzucił te wielkie zasady, które już nie jeden naród lecz rody ludzkie obejmując, robią ze wszystkich jedna rodzinę i jednostajne, równie dla wszystkich dogodne przepisują prawa³⁰.

Mówca zaakcentował rolę sędziów pokoju jako organów zapobiegających powstawaniu sporów sądowych, podkreślając, że

[...] z najczulszą radością widziałem sędziów pokoju ubiegających się o przywrócenie spokojności między rodzinami, o wykorzenienie wszelkiej niezgody i oddalenie pieni, z gorliwością przykładną starających się zagruntować tę moralność czystą zostawioną nam w dziedzictwie przez przodków naszych [...]

ale przede wszystkim skupił się na roli sądów i sędziów, przedstawiając ogólną charakterystykę nowego systemu wymiaru sprawiedliwości³¹. Łubieński podziękował w imieniu monarchii dotychczasowym sędziom, szczególnie uroczystie pożegnał prezesa sądu apelacyjnego, Stadnickiego, któremu jednocześnie, w uznaniu zasług i „gorliwości, słodkiego charakteru i poświęcenia się dla kraju” wręczony został akt

²⁷ „Gazeta Krakowska” 1810, nr 67, s. 799.

²⁸ J. J. Litauer, *op. cit.*, s. 31.

²⁹ „Gazeta Krakowska” 1810, nr 67, s. 799.

³⁰ *Ibidem*, nr 71, s. 847; J. J. Litauer, *op. cit.*, s. 27.

³¹ *Ibidem*.

nominacji na senatora Księstwa Warszawskiego³². Nowo mianowany senator od-
wzajemnił się mową, w której podkreślił znaczenie nowych kodyfikacji i wyraził
wdzięczność cesarzowi za udzielenie „mądrej praw swych księgi, aby ta nie tylko
szczęścia i egzekucji naszej była rękojmią, lecz i chlubną w przyszłości nadzieją”³³.
W wystąpieniu nie zabrakło komplementów dla ministra Łubieńskiego, którego

[...] wysoka mądrość nie tylko zdołała nowe z dawnymi oswoić, lecz nieskazona cnota, wro-
dzona zgodność i przezorna pracowitość zapewniają, że skutek uwieńczy nadzieję, czego
sprawiedliwy Król i dobry naród oczekują³⁴.

W drugiej, nieopublikowanej w prasie części wystąpienia, F. Łubieński zwró-
cił się bezpośrednio do sędziów oraz innych urzędników wymiaru sprawiedliwo-
ści³⁵. Sporo uwagi poświęcił urzędnikom stanu cywilnego, podkreślając rolę parafii
oraz duchownych, których, co mocno zaakcentował, monarcha w imię wolności
sumienia zwolnił z obowiązku ogłaszania cywilnych rozwodów i rejestrowania
małżeństw osób cywilnie rozwiedzionych, zwrócił także uwagę na znaczenie akt
stanu cywilnego i konieczność ich prawidłowego przechowywania. Nie zabrakło
omówienia kolejnej nowej w polskim systemie prawnym instytucji, jaką stanowił
notariat³⁶. Po raz kolejny zwrócono uwagę na znaczenie sądów pokoju, jak zauwa-
żył mówca, najbardziej zgodnych z narodowym charakterem i staropolską trady-
cją kompromisowego rozstrzygania sporów, przedstawiono także rys organizacji
trybunałów działających w departamentach, sądu apelacyjnego oraz Rady Stanu
jako sądu kasacyjnego. Ten ostatni, poprzez ogłaszanie swych orzeczeń drukiem,
miał za zadanie „prostowanie wyobrażeń prawniczych, rozszerzanie ich, ustalanie
czystej teorii prawa, połączonej z doświadczeniem”³⁷.

Charakteryzując kompetencje poszczególnych szczebli sądownictwa
F. Łubieński poświęcił uwagę także pełnomocnikom stron – patronom, adwoka-
tom i mecenasom, zwracając uwagę na godność urzędu, konieczność wystrzegania
się kroków niedozwolonych prawem, zadania obrony ubogich. Wystąpienie zakoń-
czyło uroczyste przekazanie krakowskim trybunałom kodeksu cywilnego, kodeksu
handlowego oraz kodeksu procedury cywilnej, które tym samym uznane zostały
za obowiązujące w czterech nowych departamentach. F. Łubieński wezwał także
sędziów do rozpoczęcia urzędowania:

³² „Gazeta Krakowska” 1810, nr 67, s. 799. Minister Łubieński, zwracając się do nominata
podkreślił, że „cnoty i zasługi Twoje widzę wynagrodzone, a żałując, iż straciliśmy Ciebie
z wydziału sprawiedliwości, miło nam będzie wystawiać Ciebie za przykład”. J. J. Litauer, *op. cit.*, s. 3.

³³ „Gazeta Krakowska” 1810, nr 71, s. 856.

³⁴ *Ibidem*, s. 856.

³⁵ Tekst niepublikowanego wystąpienia: J. J. Litauer, *op. cit.*, s. 32–39.

³⁶ *Ibidem*, s. 34; D. Malec, *Notariat w Departamencie Krakowskim Księstwa Warszawskiego*, CPH 2001, z. 2, s. 188.

³⁷ J. J. Litauer, *op. cit.*, s. 37; zasady publikowania orzeczeń sądu kasacyjnego m.in.: M. Krzym-
kowski, *Rada Stanu Księstwa Warszawskiego*, Poznań 2011, s. 192.

[...] wymierzajcie sprawiedliwość udającym się do Was; niech żaden nie odejdzie z narzekaniem na spóźnienie lub odmówienie onejże; niech uciśniony odbierze od was ratunek prawem zapewniony. Niech Wasza z tej miary sława, jako pierwszych założycieli, będzie wskazówką następcom³⁸.

„Gazeta Krakowska” opublikowała również, pominięte przez J. J. Litauera, wystąpienie F. Łubieńskiego do sędziów sądu kryminalnego i przybliżające nową organizację sądów orzekających w sprawach karnych³⁹. Zwracając się do obecnych podkreślił, że w ich rękach znajduje się „najważniejsza i najdelikatniejsza część prawodawstwa, a ich rolą jest sprostowanie i ustalenie moralności”⁴⁰. Sędziów orzekających w sprawach karnych nazwał prawdziwymi przyjaciółmi ludzkości, stojącymi na straży porządku publicznego: zarówno, gdy orzekają o niewinności, jak i wówczas, gdy karzą przestępcę. Zwrócił uwagę na konieczność wnikliwego orzekania, podkreślając, że od wydawanych w sądach kryminalnych wyroków służy tylko kasacja. Zaakcentował dożywotność mianowania, niezależność i niezawisłość sędziów podlegających wyłącznie ustawom, szerokie kompetencje, obejmujące poza orzekaniem również sprawowanie nadzoru nad niższymi szczeblami sądownictwa w sprawach karnych, prawo inicjowania postępowania o łaskę.

W dalszej części obszernego wystąpienia F. Łubieński szczegółowo opisał nową organizację sądownictwa w sprawach karnych i wezwał sędziów do należytego wypełniania powierzonych im w pełnym zaufaniu obowiązków. W przemówieniu nie znalazło się żadne odniesienie do obowiązujących przepisów materialnego prawa karnego, nie wspomniano też o planowanym (lecz nie zrealizowanym) wprowadzeniu w Księstwie Warszawskim francuskiego *Code Penal*⁴¹. Królewski dekret z 27 lipca 1810 r. o nowej organizacji sądów karnych opublikowany został także w „Gazecie Krakowskiej”⁴².

Jako kolejny zabrał głos świeżo mianowany prezes Trybunału, J. Nikorowicz⁴³. Jego wystąpienie, choć zawierało wiele podniosłych sformułowań, nie wносиło nowych treści. Mówca podkreślił znaczenie ujednolicenia prawa na terenie Księstwa Warszawskiego, wobec wcześniejszych szczegółów zawartych w wystąpieniu F. Łubieńskiego, zrezygnował z charakterystyki kodeksu cywilnego. Ograniczył się do przywołania jego warszawskiego wystąpienia z 1 maja 1808 r., gdy wprowadzano Kodeks Napoleona. Złożył wówczas hołd cesarzowi, który „wniósłszy się nad człeka nie zna w swych dziełach granicy miejsca ni czasu”. Podkreślił, że z radością przystępuje do nowych obowiązków po długim, blisko 30-letnim okresie

³⁸ J. J. Litauer, *op. cit.*, s. 39.

³⁹ „Gazeta Krakowska” 1810, nr 75, s. 895–898.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 895.

⁴¹ W. Sobociński, *Historia ustroju i prawa Księstwa Warszawskiego*, Toruń 1964, s. 276–277; J. Louis, *op. cit.*, s. 9.

⁴² „Gazeta Krakowska” 1810, nr 77, s. 919–923.

⁴³ Tekst wystąpienia: „Gazeta Krakowska” 1810, nr 72; „Gazeta Warszawska” 1810, nr 75; J. J. Litauer, *op. cit.*, s. 39–42.

służby w austriackim wymiarze sprawiedliwości, pełnionej jednak dla dobra kraju i współrodaków, dla których nigdy nie stał się obcym urzędnikiem.

Wbrew opinii J. J. Litauera, który gruntownie przebadał i opublikował we fragmentach wystąpienia uczestników uroczystości wprowadzenia Kodeksu Napoleona w Krakowie, przemówienie prokuratora Trybunału, Walentego Litwińskiego, ukazało się drukiem. W odróżnieniu od innych wystąpień, drukowanych w stołecznej gazecie, opublikowała je tylko „Gazeta Krakowska”⁴⁴, J. J. Litauer nie odnalazł jej również w aktach ministerstwa sprawiedliwości ani w osobistych aktach F. Łubieńskiego⁴⁵.

Już choćby z tego powodu warto owo nieznane dotychczas wystąpienie przybliżyć bardziej szczegółowo. J. J. Litauer słusznie przeczuwał, iż to wystąpienie wytrawnego prawnika – uczonego i praktyka, wyróżniało się na tle pozostałych, nieco schematycznych w swym patosie przemówień. Walenty Litwiński, pierwszy dziekan Wydziału Prawa Akademii Krakowskiej profesor prawa kryminalnego⁴⁶, był postacią bardzo zasłużoną w dziejach Uniwersytetu oraz Krakowa, nie tylko w czasach krótkiej przynależności miasta do Księstwa Warszawskiego, ale przede wszystkim w latach Rzeczypospolitej Krakowskiej⁴⁷. Absolwent uniwersytetu we Lwowie, od 1802 r. związał się z uczelnią w Krakowie, gdzie pełnił m.in. funkcję dziekana Wydziału Prawa, a w latach 1814–1821 rektora. W czasie jego kadencji uczelnia przybrała oficjalną nazwę Uniwersytetu Jagiellońskiego⁴⁸.

W. Litwiński rozpoczął przemówienie od złożenia hołdu cesarzowi, który troszcząc się „o dobro ludów pod protekcją jego będących, a przekonany, iż szczęśliwość każdego narodu od mądrego i sprawiedliwego zawisła prawodawstwa, wskrzeszając Ojczyznę naszą z popiołów”, nadał jej także w konstytucji swój kodeks cywilny, zaś „najlaskawszy i o dobro nasze najtroskliwszy monarcha [...] chcąc przyspieszyć moment naszego uszczęśliwienia wyznaczył dzień [...] do zaprowadzenia Kodeksu Napoleona”⁴⁹. Z typową dla wszystkich wystąpień przesadą stwierdził, że od tego dnia, 15 sierpnia będzie „dla nas i dla naszych następnych pokoleń świętem narodowym, będzie dniem powszechnej radości, dniem wiecznej pamiętki uszczęśliwienia naszego”⁵⁰.

⁴⁴ „Gazeta Krakowska” 1810, nr 73, s. 871.

⁴⁵ J. J. Litauer odnalazł tylko list W. Litwińskiego do F. Łubieńskiego, na podstawie którego wysoko ocenił poziom obywatelskiego poczucia obowiązku prokuratora, stawiającego obowiązki wobec kraju ponad osobisty interes. J. J. Litauer, *op. cit.*, s. 43.

⁴⁶ Prawo karne wykładano także wcześniej, pomijam jednak wykładowców z innych katedr przed powstaniem Katedry Prawa Kryminalnego, np. Józefa Niemetza z Katedry Prawa Natury.

⁴⁷ Szerzej postać i działalność W. Litwińskiego przedstawia R. Dutkova, biogram Walentego Litwińskiego, *Polski Słownik Biograficzny*, t. 17, Kraków 1972, s. 494–495; D. Malec, „*Prospectus Juris criminalis*” Walentego Litwińskiego z 1811 r. Przyczynek do początków nauczania prawa karnego na Wydziale Prawa Akademii Krakowskiej, [w:] *Państwo prawa i prawo karne. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla*, red. P. Kardas, Kraków 2012, t. II, s. 19 i n.

⁴⁸ R. Dutkova, *op. cit.*, s. 494–495.

⁴⁹ „Gazeta Krakowska” 1810, nr 73, s. 871.

⁵⁰ *Ibidem*.

Po wstępie pełnym uniżonych honorów wobec cesarza Napoleona i ministra Łubieńskiego, W. Litwiński podjął próbę krytycznego porównania poprzednio obowiązującego w Krakowie prawa austriackiego z nowym kodeksem cywilnym. Podkreślił znaczenie aktów stanu cywilnego, rejestrujących narodziny, zawarcie małżeństwa oraz zgon jednostki, krytykując brak analogicznych rozwiązań w dawnych przepisach. Za jedno z najważniejszych zadań uznał powołanie właściwie wypełniających swe funkcje urzędników stanu cywilnego. Pochwalił znaczenie rozwiązań zawartych w przepisach Kodeksu Napoleona, poświęconych opiece nad małoletnimi, oddających nadzór nad jej sprawowaniem w ręce rady familijnej z udziałem sędziego pokoju, a nie samego tylko opiekuna, jak miało to miejsce uprzednio. W wystąpieniu znalazła się także pochwała dla przepisów prawa hipotecznego w Kodeksie Napoleona, nie była to jednak wyraźna pochwała zawartych w nim rozwiązań, lecz okazja do wytknięcia rządowi austriackim, że mimo kilkakrotnych zapowiedzi, nie wprowadziły żadnych regulacji w tej materii. Uniknięcie pełnego chaosu uznał za wynik stosowania dawnych, staropolskich reguł prawa hipotecznego, choć jednocześnie krytycznie ocenił zawartość ksiąg grodzkich i ziemskich ze względu na sposób ich prowadzenia, w tym brak repertoriów. Bardzo pochlebnie ocenił wprowadzenie instytucji notariatu publicznego, który uznał za zbawieniny dla przyszłego zahamowania pieniactwa⁵¹. Z równym uznaniem wypowiadał się o sędziach pokoju, którzy podczas dotychczasowej działalności w Księstwie Warszawskim „najdobroczynniejsze skutki po naszym rozszerzają kraju, a tysiączne sprawy już ugodzone i umysły tysięcy osób poróżnione już zbliżone”⁵².

Krytykując poprzednie, składające się niemal wyłącznie z cudzoziemców sądy o charakterze stanowym i niejasną procedurę sądową, wyraził nadzieję, że nowe sądy o charakterze powszechnym, dzięki starannie dobranemu składowi i publicznej rozprawie, zapewnią szybkie, zgodne z prawem i poczuciem sprawiedliwości wyroki. Bardzo krytycznie odniósł się do poprzednio obowiązujących przepisów postępowania konkursowego, umożliwiających zbyt duże naliczanie przez wierzycieli odsetek z kapitału złożonego do depozytu. Podkreślając najważniejsze zalety Kodeksu Napoleona zwrócił uwagę, że ich prawidłowe stosowanie zależeć będzie od właściwego doboru kadr sędziowskich. Jednocześnie wyraził uznanie dla doboru nowego składu sędziów, szczególnie chwalać przymioty prezesa Trybunału Nikorowicza.

Wystąpienie W. Litwińskiego, choć, jak wspomniano, zawierało wiele typowych, pełnych uniżenia dla cesarza, króla i ministra sprawiedliwości sformułowań, miało bardzo merytoryczny charakter. Prokurator Trybunału wykazał w nim dobrą znajomość zasad wprowadzanego prawa, dokonał krytycznego porównania z poprzednio obowiązującym ustawodawstwem, a jednocześnie zwrócił uwagę na

⁵¹ Za szczególnie szkodliwy i możliwy do usunięcia dzięki notariatowi uznał obyczaj używania tzw. kontrtewersów, sprzecznych z osnową transakcji, występujących nawet w wypadku umów sporządzanych przed sądem, prowadzących w rezultacie do licznych, długotrwałych procesów, „Gazeta Krakowska” 1810, nr 73, s. 872.

⁵² *Ibidem*.

największe, trafnie zaakcentowane wady dotychczasowego, w tym również staropolskiego, wymiaru sprawiedliwości. Zwraca uwagę pewna zbieżność z wystąpieniem F. Łubieńskiego: obaj mówcy akcentowali mocno korzyści z wprowadzenia nowych, nieznanych wcześniej prawu obowiązującemu w Polsce instytucji, m.in. świeckich akt stanu cywilnego (choćby tymczasowo prowadzone były przez duchownych w parafiach), sądów i sędziów pokoju oraz notariatu. Obaj krytykowali pieniactwo sądowe, nadużycia popełniane przez funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości i przykładali wielką wagę do powierzania funkcji sędziowskich właściwie dobranym osobom.

J.J. Litauer nie dotarł również do kolejnego wystąpienia, wygłoszonego w imieniu palestry przez adwokata Franciszka Pawłowskiego podczas uroczystości w budynku krakowskich sądów, zapewne z tego samego powodu – opublikowano je tylko w „Gazecie Krakowskiej”⁵³.

Także i ten mówca rozpoczął swe wystąpienie od hołdu złożonego światłemu ustawodawcy, zaś Kodeks Napoleona nazwał źródłem szczęścia, z którego już od dnia wprowadzenia można czerpać i które „pokolenia nasze dalekie uszczęśliwiać będzie”⁵⁴. Za zaletę Kodeksu uznał także fakt jego obowiązywania w wielu krajach europejskich, przez co

[...] sposób ich myślenia jednocy, i że jedne opinie z wyobrażeń prawdziwych filozofii moralnej i z prawideł przyrodzenia odwiecznych i koniecznych wydobyte robi i niejako stwarza, a które wkrótce [...] w jedna rodzinę, w jeden naród zamieni tych których rozmaitość dotąd w ustawach, a tym bardziej w mniemaniach i interesach różniła i waśniła.

F. Pawłowski pokładał zatem w kodeksie cywilnym nadzieję na unifikację prawa w Europie. Także on podkreślił znaczenie powszechności sądownictwa „bez różnicy stanu i religii” oraz rolę sądownictwa pojednawczego w zapobieganiu sporom sądowym. Pogratulował ministrowi Łubieńskiemu trafnego doboru kadr sędziowskich i złożył w imieniu palestry wyrazy wdzięczności za przeprowadzone dzieło. Jak zauważył, zasługi tutejszych adwokatów zostały docenione, skoro tak wielu z nich znalazło się w gronie sędziów nowo utworzonych sądów, zapewnił także, że adwokaci

[...] do uczuć wdzięczności nowemu prawodawstwu największych usiłowań do pilnej i gorliwej pracy i do okazywania stronom gotowości na bronienie ich (gdy tego zażądają) łączyć nie przestanie. Owszem: do najochootniejszego posłuszeństwa prawu i wysokich namiestniczych jego władz rozkazów wykonywania zawsze gotowa być pragnie⁵⁵.

Po zakończeniu uroczystości w siedzibie sądu F. Łubieński wraz z towarzyszącym mu orszakiem powrócił do Pałacu pod Baranami, gdzie wydany został dla blisko 200 gości wszystkich stanów obiad, który rozpoczął się od toastu za zdrowie cesarza Napoleona. Zabawa nie ograniczała się do zaproszonych liczb

⁵³ „Gazeta Krakowska” 1810, nr 74, s. 883–885.

⁵⁴ *Ibidem*, s. 884.

⁵⁵ *Ibidem*, s. 885.

nie gości: na polecenia ministra rozdano żołnierzom i mieszkańcom wino oraz inne trunki, w różnych częściach miasta zorganizowano loterie i zabawy, a nawet „wystawiono kokony, by zręczni ubiegali się o nagrody na wierzchołku kokonów będące”⁵⁶.

Wieczorem odbył się pokaz fajerwerków, uwagę zwracała też bogata iluminacja Pałacu pod Baranami oraz krakowskich domów. Uroczystości wieńczył trwający aż do świtu bal dla 400 osób, któremu towarzyszyły uliczne zabawy mieszkańców Krakowa. Kodeks Napoleona wszedł w życie w oprawie godnej rangi tej kodyfikacji, zgodnie ze szczegółowym planem przygotowanym przez głównego organizatora – ministra sprawiedliwości Księstwa Warszawskiego Feliksa Łubieńskiego.

Po roku, podczas kolejnych obchodów urodzin Napoleona Bonapartego, Kraków nie wspominał już wyraźnie wprowadzenia Kodeksu. Nie zabrakło jednak i tym razem uroczystości dla „oddania hołdu dziękczynienia Najwyższemu za zesłanie Bohatera Świata, który nadając pokój Europie wskrzesił Ojczyznę Polaka”⁵⁷. Po nabożeństwie odprawionym przez biskupa krakowskiego w katedrze odbyła się parada wojskowa, zastępca prefekta wydał uroczysty obiad. Zła pogoda uniemożliwiła odbycie zaplanowanego na wieczór pokazu sztucznych ogni, nie zawiedli natomiast obywatele miasta Krakowa, którzy „z własnej inicjatywy” oświetlili ok. godziny 21 swoje domy⁵⁸.

Także w kolejnym, znaczącym roku 1812, władze Departamentu Karkowskiego zorganizowały obchody urodzin cesarza. Zgodnie z relacją zamieszczoną w „Gazecie Krakowskiej”, choć od wielu dni szalały burze i nieustanne ulewy niszczyły plony, to 15 sierpnia „pokazało się jasne słońce, jakoby na powitanie rocznicy urodzin z żadnymi wiekami nieporównanego męża”⁵⁹. Uroczystości przebiegały zgodnie z ustalonym już w poprzednich latach scenariuszem: mszę w katedrze odprawił biskup krakowski, odbyła się skromna tym razem parada wojskowa z udziałem nielicznej pozostałej w Krakowie Gwardii Narodowej, podczas uroczystego obiadu wydane go dla 100 osób w domu prefekta Departamentu Krakowskiego, wznoszono toasty za zdrowie cesarza, którym towarzyszyły salwy armatnie. Dla mieszkańców zorganizowano liczne „bezpłatne zabawy i igrzyska różnego rodzaju z dobraną muzyką i wytwornymi śpiewy”⁶⁰. Na deskach krakowskiego teatru odbyła się premiera patriotycznego dramatu *Zdobycie Grodna*, wieczorem oświetlono rzęsiście miasto, udekorowane licznymi transparentami i obrazami, na szczycie kopca Krakusa odpalono sztuczne ognie⁶¹.

⁵⁶ „Gazeta Krakowska” 1811, nr 67, s. 799.

⁵⁷ „Gazeta Krakowska” 1811, nr 66, s. 792.

⁵⁸ *Ibidem*.

⁵⁹ „Gazeta Krakowska” 1812, dodatek do nr 67.

⁶⁰ *Ibidem*, s. 821.

⁶¹ Przykładowo, na frontonie Pałacu pod Krzysztoforami umieszczono wizerunek cesarza w stroju koronacyjnym z 1804 r., a cesarz wspierał lewą ręką na tarczy z herbami Korony i Litwy, na gmachu ratusza umieszczono wizerunek cesarza rozgromiającego wojska rosyjskie, na kolejnym budynku umieszczono szarfę z napisem „Cieszcie się dzieci Lecha, żeście

Propagandowo radosny ton relacji nie był w stanie przesłonić oczywistych faktów: niepokoju związanego z rozpoczętą kampanią rosyjską i zbliżającego się w rezultacie klęski imperium Napoleona. Były to ostatnie w Krakowie oficjalnie zorganizowane obchody urodzin cesarza. Jednak nawet po upadku Księstwa Warszawskiego Kodeks Napoleona zachował w Krakowie moc obowiązującą, mimo narzucanych po 1815 r. Wolnemu Miastu Krakowowi przez mocarstwa opiekuńcze koncepcji zastąpienia go własnym, narodowym kodeksem cywilnym⁶². Stosowano go nawet po upadku Rzeczypospolitej Krakowskiej, w zakresie prawa małżeńskiego aż do 20 kwietnia 1852 r., natomiast w pozostałych częściach nawet dłużej, do 29 września 1855 r., gdy całkowicie zastąpiono jego przepisy austriackim kodeksem cywilnym ABGB⁶³. Jeszcze dłużej, bo aż do lipca 1863 r. stosowano w Krakowie *Code de commerce*, zaś Kodeksu Napoleona nauczano na Wydziale Prawa Uniwersytetu Jagiellońskiego do roku 1879⁶⁴.

Polakami, Bóg jest z Napoleonem, Napoleon z wami”. „Gazeta Krakowska” 1812, dodatek do nr 67, s. 822.

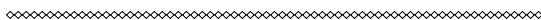
⁶² O próbach kodyfikacji w Rzeczypospolitej Krakowskiej zob. szerzej: W. Uruszczak, *Prawo francuskie w Rzeczypospolitej Krakowskiej*, [w:] *Szkice z dziejów ustroju i prawa*, Kraków 1997; D. Malec, *Wpływy Code civil...*, s. 77–78.

⁶³ Zgodnie z patentem cesarskim z 23 marca 1852 r., Reichsgesetzblatt für das Kaiserthum österreich 1852, nr 77.

⁶⁴ „Dziennik Ustaw Państwa” 1863, z. 1, nr 1 z 3 stycznia 1863 r.; D. Malec, *Wpływy Code civil...*, s. 85–86.

Anna Tarnowska

O wczesnym konstytucjonalizmie Niemiec południowych ze szczególnym uwzględnieniem kwestii praw obywatelskich i ich ochrony



Spośród krajów „małoniemieckich”, z wielu powodów największym zainteresowaniem polskich historyków prawa cieszą się Prusy. Poszukiwaczowi początków konstytucjonalizmu i gwarancji praw obywatelskich w Niemczech, wypada jednak spojrzeć zgoła gdzie indziej. Jak pisał obrazowo Michael Stolleis, „der Übergang in den Verfassungsstaat vollzog sich stufenweise und langsam von Süd nach Nord”¹. Kraje niemieckiego południa, jak Bawaria czy Wirtembergia, mogą poszczycić się w tym względzie starszym i poważniejszym dorobkiem, wypracowanym niejednokrotnie pod prąd polityki krajów – liderów niemieckojęzycznej części Europy, a czasem wbrew pokutującemu stereotypowi o wiecznym opóźnieniu niemieckiej burżuazji, twardej związanej z tronem².

Samo hasło „konstytucjonalizm” jest stosunkowo nowe. Oczywiście, jego niemiecka odmiana, przynajmniej do 1848 r., nie jest wyrazem „woli powszechnej po rewolucyjnej godzinie zero”, by przywołać słowa klasyka³, lecz – w najlepszym razie – umową między monarchą a stanami, w gorszym – jednostronnym aktem samoograniczenia monarchy, w przeciwieństwie do braci Ludwika XVI, nauczono nieco doświadczeniami zza granicy, w myśl idei reformy odgórnej. Dodać jednak należy, że niemiecka tradycja konstytucyjna, w tym element ograniczenia

¹ Za: M. Stolleis, *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland. Zweiter Band 1800–1914*, München 1992, s. 99.

² K. Kroeschell, *Deutsche Rechtsgeschichte*, Bd. 3: *Seit 1650*, 4. Aufl., Köln–Weimar–Wien 2005, s. 123.

³ M. Stolleis, *op. cit.*, s. 100.

władztwa, wyrosła z bogatej rodzimej doktryny prawa natury i znakomicie odnalazła się w parze z przeważająco konserwatywnym nastawieniem biedermaierowskiego mieszczaństwa. Mechanizm konstytucji zaferował w tym momencie zalety dla obu stron, władcy i poddanych – uspokoił nastroje, w kontrolowanej dawce wnosząc powiew świeżości, paradoksalnie konserwując „w prawie” pozycję monarchii, niezbyt nadwątloną koegzystencją ze słabymi parlamentami. Wreszcie, co miało swoje szczególne znaczenie choćby dla Wirtembergii, zintegrował terytoria, których przynależność „państwowa” po erze Napoleona nieraz była zgoła przypadkowa.

W pierwszym rzucie, trafnie określanym mianem *Scheinkonstitutionalismus*, odnotować należy nadanie pozostających pod silnymi wpływami francuskimi konstytucji w Westfalii (koniec 1807 r.)⁴ i Bawarii (maj 1808 r.)⁵. Uprawnienia przewidywanych w konstytucjach ciał reprezentacyjnych obu krajów były nikłe już na papierze, a do faktycznej ich weryfikacji w praktyce życia politycznego nie doszło. Pomimo tego konstytucje te otwierały drogę do sukcesu burżuazji, znosząc przynajmniej częściowo przywileje stanowe, gwarantując równość wobec prawa, niezależność sądownictwa, powszechną dostępność do urzędów. Kraje Związku Reńskiego pozostawały pod wrażeniem ustawodawstwa napoleońskiego chociażby w zakresie ustroju administracji, zaś bawarska pragmatyka urzędnicza z 1805 r. stała się wyznacznikiem podobnych rozwiązań w sąsiednich krajach⁶.

Jeszcze przed ogłoszeniem aktu założycielskiego Związku Niemieckiego⁷, który zapowiadał w art. 13 wydanie konstytucji krajowych przez wszystkie kraje związkowe⁸, uchwalona została konstytucja w Nassau (1/2 września

⁴ Décret Royal du 7 Décembre 1807, portant publication de la constitution du Royaume de Westphalie („Bulletin des lois du Royaume de Westphalie/Gesetz-Bulletin des Königreichs Westphalen”, Jahrgang 1808, Erster Theil, Nr. 1, Cassel, s. 2–30).

⁵ Konstitution für das Königreich Baiern vom 1 Mai 1808, Königlich-Baierisches Regierungsblatt, XXII Stück, Spalte 985. Sprawom tej ostatniej, ale na szerokim tle dyskusji w krajach nie tylko niemieckojęzycznych, poświęcono zbiór studiów pod red. A. Schmida, *Die bayerische Konstitution von 1808. Entstehung – Zielsetzung – Europäische Umfeld*, München 2008, w którym znalazły się między innymi przyczynki Ulrike Müssig, Wilhelma Braunedera czy Wolfganga Neugebauera; warto też odnotować jubileuszowe wydanie o charakterze albumowym: *Bayerns Anfänge als Verfassungsstaat. Die Konstitution von 1808*, München 2008, przygotowane przez Bawarskie Archiwum Głównie.

⁶ M. Botzenhart, *Deutsche Verfassungsgeschichte 1806–1949*, Stuttgart–Berlin–Köln 1993, s. 13–14.

⁷ Deutsche Bundesakte vom 8 Juni 1815, Protokolle der Deutschen Bundes-Versammlung, 1816, Bd. 1, Heft 1, s. 30–43. Przedruk dostępny np. w wyborze pod red. G. Düriga i W. Rudolfa, *Texte zur deutschen Verfassungsgeschichte*, München 1996, s. 11–20. Faksymile pierwodruków bardzo wielu konstytucji świata, w tym wszystkich cytowanych w tym miejscu niemieckich, dostępne są publicznie w witrynie www.modern-constitutions.de, przygotowanej w ramach międzynarodowego projektu „The Rise of Modern Constitutionalism” pod kierownictwem prof. Horsta Dippa.

⁸ Słynny, nader zwięzły przepis, w brzmieniu: „In allen Bundesstaaten wird eine landständische Verfassung stattfinden”. Jego lakoniczność, ale i wieloznaczność, nie była przypadkowa

1814 r.)⁹, które tym samym uzyskało palmę pierwszeństwa w erze przemian ustrojowych ery ponapoleońskiej. W ślad poszły niewielkie księstwa, jak Schwarzburg-Rudolstadt, Schaumburg-Lippe czy Waldeck. W maju 1816 r. konstytucję przyjęto w Weimarze. Także inne kraje i księstwa niemieckie podjęły dyskusję konstytucyjną, nawiązującą jeszcze w części do epoki reńskiej. Te konstytucje tworzyły już nurt zwany powszechnie w niemieckiej literaturze wczesnym konstytucjonalizmem (*Frühkonstitutionalismus*), którego „wzorcem z Sèvres” jest burbońska *Charte Constitutionnelle* i jej nie pozostawiająca wątpliwości preambuła; z kolei Dieter Grimm nazwał ten nurt „pierwszą falą niemieckiego konstytucjonalizmu” i przypisywał jej kres porażce działań konstytucyjnych w Prusach w 1821 r.¹⁰ W roku 1818 konstytucje otrzymały Bawaria (26 maja)¹¹ i Badenia (22 sierpnia)¹², Wirtembergia zaś rok później (25 września 1819 r.)¹³. W środku stawki mieszczą się jeszcze m.in. Hanower, Braunschweig, Hessen-Darmstadt, Coburg-Saalfeld, Coburg-Meiningen (przyjęcie konstytucji na początku lat 20. XIX w.), a zamykają księstwa Sachsen-Meiningen (1829) i Schwarzburg-Sonderhausen (1830).

Nie są to akty, które można zaliczyć do akceptującej przyrodzone prawa człowieka nowoczesnej idei konstytucjonalizmu (*modern constitutionalism*¹⁴), jaka przyświecała twórcom Deklaracji Praw w amerykańskiej Wirginii, Deklaracji Niepodległości czy wreszcie Stanom Zgromadzonym w procesie uchwalania Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela. Dość powszechnie w niemieckiej literaturze nazywa się ten powiedzeński etap wczesnym konstytucjonalizmem, ale warto zauważyć, że jest to optyka niemiecka, tracąca z oczu wspomniane akty amerykańskie czy Deklarację francuską. Jak klasyfikować wówczas te ostatnie? W przypadku przyjęcia terminologii proponowanej przez H. Dippela ujawnia się paradoks, w którym nowoczesny konstytucjonalizm jest chronologicznie wcze-

– przepis w tym kształcie otwierał drogę do indywidualnej interpretacji w procesie ustrojodawczym w krajach Związku.

⁹ Edikt über die landständische Verfassung des Herzogthums Nassau vom 1./2. September 1814 (Verordnungsblatt des Herzogthums Nassau, Jahrgang 1814, Num. 18, Wiesbaden, s. 67–73).

¹⁰ D. Grimm, *Deutsche Verfassungsgeschichte 1776–1866: vom Beginn des modernen Verfassungsstaats bis zur Auflösung des Deutschen Bundes*, Frankfurt am Main 1988, s. 110.

¹¹ Verfassungsurkunde des Königreichs Baiern (Gesetzblatt für das Königreich Baiern, Jahrgang 1818, VII. Stück, Sp. 101–140; VIII.–XVII. Stück, Sp. 141–396).

¹² Verfassungsurkunde für das Großherzogthum Baden (Vollständige Sammlung der Großherzoglich Badischen Regierungsblätter, Bd. 1, 1803–1825, Jahrgang 1818, Nr XVIII, Karlsruhe 1826, s. 1425–1431).

¹³ Verfassungs-Urkunde für das Königreich Württemberg vom 25 September 1819 (Königlich-Württembergisches Staats- und Regierungsblatt, Jahrgang 1819, Nr. 65, Stuttgart, s. 633–682).

¹⁴ W rozumieniu, jakie przyjął chociażby Horst Dippel w rozprawie: *Modern Constitutionalism, An Introduction to a History in Need of Writing* („Tijdschrift voor Rechtsgeschiedenis/Revue d'Histoire du Droit/The Legal History Revue”, Deel LXXIII, Leiden 2005, s. 153–169). W tym ujęciu *modern* wyraźnie należałoby traktować w języku polskim jako odpowiednik pojęcia „nowożytny”, a właściwie „nowoczesny”.

śniejszy niż wczesny konstytucjonalizm, ale paradoks ten przecież odzwierciedla się i w ewolucji treści aktów konstytucyjnych – od regulacji rewolucyjnych, postępowych, których legitymacją pozostawała wola „wolnego zgromadzenia”, po reakcyjne w dobie kongresu wiedeńskiego¹⁵.

W każdym razie konstytucje niemieckie, o których mowa, choć opierają się na wyrażonej z reguły *explicite* zasadzie monarchicznej, stanowią znaczący etap w akceptacji samego procesu konstytucjonalizacji reguł ustrojowych państwa oraz kluczowych praw obywatelskich. Nie – praw człowieka, takiego sformułowania nie zawierała żadna z nich; nie posłużono się także określeniem *Grundrechte*, które zrobi wielką karierę dopiero w przyszłości. W użyciu pozostawały określenia: *staatsbürgerliche Rechte* czy też *staatsbürgerliche Freiheiten*, i rzeczywiście wszystkie wspomniane konstytucje akcentowały kwestię obywatelstwa czy indygenatu¹⁶.

Federacyjny akt założycielski Związku Niemieckiego z 1815 r. pozostał wstrzeźmiwliwy w odniesieniu do praw obywatelskich. O to zresztą zabiegały chociażby Bawaria i Wirtembergia, dążące do większej samodzielności w tych kwestiach na poziomie wewnątrzpaństwowym, co służyć miało podkreśleniu suwerenności wobec postępującej instrumentalizacji Związku, dokonywanej przez Metternicha. Na mocy art. 14 Aktu Związkowego konserwowano niektóre prawa stanowe i prawa podmiotów podlegających mediatyzacji. Gwarantowano równość w prawach politycznych wyznaniom chrześcijańskim (art. 16), ustanowiono słabe gwarancje w zakresie ochrony własności (art. 18 lit. a). W art. 18 lit. d znalazło się upoważnienie dla zgromadzenia związkowego do uchwalenia przepisów dotyczących wolności prasy oraz praw autorskich¹⁷.

Konstytucje największych państw południowoniemieckich gwarantowały dość klasyczny, konserwatywny kanon praw obywatelskich (rozdział IV § 1–14 konstytucji bawarskiej; rozdział II § 7–25 badeńskiej; rozdział III § 19–34 wirtemberskiej). Zaliczano do niego równość wobec prawa, nietykalność osoby i nie naruszalność majątku wraz z gwarancjami dotyczącymi wyłączenia, ochronę przed arbitralnym aresztowaniem, wolność przemieszczania się, wolność sumienia, wolność wyznania, a także – choć z ograniczeniami – prawo kościołów do zarządu własnymi sprawami¹⁸. Podkreślano równy z reguły dostęp do urzędów i równe obciążenie obowiązkiem służby wojskowej, co sprzyjać miało utworzeniu armii obywatelskiej.

¹⁵ Michael Stolleis obrazuje dla stosunków niemieckich nieco wcześniejszego okresu: „Es kam hinzu, daß das zunächst herrschende Nebeneinander altständisch-monarchischer, spätabsolutistischer, scheinkonstitutioneller und konstitutioneller Zustände zum Vergleich herausforderte”. M. Stolleis, *op. cit.*, s. 189.

¹⁶ Konstytucja Hesji z 17 grudnia 1829 r. stanowiła oryginalnie o prawie krajowca, „Recht des Inländer”, utożsamianym z indygenatem. Zob. Art. 13 Verfassungsurkunde für das Großherzogtum Hessen vom 17. Dezember 1820 (Hessisches Regierungsblatt 1820, s. 535).

¹⁷ Zob. szerzej J. Hilker, *Grundrechte im deutschen Frühkonstitutionalismus*, Berlin 2005, s. 154–163.

¹⁸ M. Botzenhart, *op. cit.*, s. 31–32.

Specyficzny charakter mają postanowienia w zakresie wolności prasy, którą pozostawiano restrykcyjnym z reguły ustawom (w tym postanowieniom związkowym). Kwestia ta wielokrotnie stawiała się zarzewiem konfliktu w praktyce życia politycznego, choć początkowo cenzura była dość łagodna, a Wirtembergia w 1817 r., w dobie wstąpienia na tron Wilhelma I, poszczycić się mogła nawet liberalnym prawem prasowym.

Zabrakło klasycznych wolności zgromadzeń i stowarzyszeń. Wyjątkowo konstytucja Sachsen-Meiningen z 1829 r. zawierała, wprawdzie wyrażone w absolutystycznym tonie, prawo obywateli do tworzenia stowarzyszeń (*Gesellschaften*) w celach niesprzeciwiających się prawu¹⁹. Warto dodać, że sytuacja w tej kwestii zaostrzyła się po „świętowaniu” w Hambach (dzielnicy Neustadt an der Weinstraße w Nadrenii, ówczesnie w Królestwie Bawarii). W lipcu 1832 r. Związek uchwalił nowe restrykcyjne prawo, zakazujące tworzenia jakichkolwiek związków politycznych i organizacji nowych świąt ludowych, zaś podczas obchodów już obecnych w kalendarzu – podejmowania tematów politycznych²⁰.

Nadal nie respektowano prawa do tajemnicy korespondencji. Przeciwnie, kontrola przesyłek pocztowych traktowana była jako użyteczne narzędzie walki ze szpiegostwem i nielegalnym ruchem transgranicznym. Słynny bawarski reformator i minister (kolejno spraw zagranicznych, finansów, spraw wewnętrznych) Maximilian Graf von Montgelas, osobiście wydawał stosowne polecenia urzędnikom pocztowym²¹.

Za reprezentatywny przykład służyć mogą zwięzłe rozwiązania odpowiedniego rozdziału konstytucji badeńskiej, zatytułowanego „Obywatelskie i polityczne prawa Badeńczyków oraz szczególne gwarancje”. Konstytucja ściśle odwzorowuje założenia *Charte Constitutionelle*, także z uwagi na fakt, że jej twórca, Carl Friedrich Nebenius, odbywał wcześniej praktykę we Francji, w Paryżu, a także przy urzędzie prefekta w departamencie Besançon i dobrze znane mu były francuskie doświadczenia ustrojowe i administracyjne²². Badeńska ustawa zasadnicza zawierała klasyczną regulację w zakresie równości – z zastrzeżeniem: „o ile konstytucja nie wskazuje wyjątków”, co więcej, „namentlich und ausdrücklich”. Do urzędów cywilnych i wojskowych dopuszczano na równi wyznawców „trzech wyznań chrześcijań-

¹⁹ „Es ist zwar den Unterthanen nicht verwehrt, zu Zwecken, welche an sich nicht gesetzwidrig sind, Gesellschaften zu stiften”. Zob. art. 28 Grundgesetz für die vereinigte landschaftliche Verfassung des Herzogthums Sachsen Meiningen (Sammlung der landesherrlichen Verordnungen im Herzogthum S. Meiningen, Jahrgang 1829, No. 13, No. 15, s. 139–174).

²⁰ Bundesbeschluss „Zur Aufrechterhaltung der gestezlichen Ruhe und Ordnung im Deutschen Bund” vom 5 Juli 1832 (Protokolle der deutschen Bundesversammlung 1832, 24. Sitzung) – to tzw. słynne „Zehn Artikel”. Do nowszych opracowań poświęconych wydarzeniom w Hambach i ich konsekwencjom należy praca zbiorowa pod red. J. Kermanna, G. Nestlera i D. Schiffmanna, *Freiheit, Einheit und Europa. Das Hambacher Fest von 1832 – Ursachen, Ziele und Wirkungen*, Ludwigshafen 2006.

²¹ O. Veh, *Die geheime Postüberwachung im Königreich Bayern 1806–1817*, „Archiv für Postgeschichte in Bayern” 1935, Nr. 11, s. 185–198.

²² H. Fenske, *175 Jahre badische Verfassung*, Karlsruhe 1993, s. 22.

skich”, lecz obowiązek służby wojskowej zobowiązywał już bez „różnicy urodzenia i religii”. Konstytucja chroniła własność i wolność osobistą; odnosiła się także do podstawowych praw procesowych, gwarantując niezależność sądów „w granicach ich kompetencji” i zakazując arbitralnego aresztowania. Wolność prasy mieścić się miała w ramach wskazanych ustawodawstwem związkowym²³.

Ulrike Müssig podsumowała, że traktowane *en masse* gwarancje niemieckich konstytucji wczesnego konstytucjonalizmu „sind keine vom Bürgertum erkämpfte revolutionäre Errungenschaften, sondern Gewährleistungen des Landesherren kraft monarchischer Machtvollkommenheit”²⁴. Jednak Judith Hilker dostrzegła już udział burżuazji w ewoluującym układzie władzy: „Die frühkonstitutionellen Grundrechten waren ein Kompromiß verschiedener Interessen: Vom machthabenden Monarchen wurden sie als Eingeständnis an das mächtiger werdende Bürgertum gewährt bzw. mit den noch nicht ganz entmachteten Ständen vereinbart”²⁵ i wypada przyznać jej rację.

Obok wspólnego dla badanych konstytucji katalogu praw obywatelskich, istnieją rozwiązania partykularne, które bez wątpienia zasługują na wspomnienie. Dla Bawarii akt z 1818 r. to kolejna ustawa zasadnicza. Już wspomniana wcześniej poprzedniczka (1808) zawierała formalny katalog praw obywatelskich, wśród nich wolności i bezpieczeństwa osoby, wolności sumienia i prasy. Na mocy jej tyt. 3 § 2 i prawa wykonawczego²⁶ powoływano do życia Tajną Radę, pozostającą pod silnym wpływem francuskiej Rady Stanu. Do jej kompetencji, jako organu najwyższej instancji w postępowaniu sporno-administracyjnym należeć miało rozstrzyganie w kwestiach „kontentiösen administrativen Angelegenheiten”, rozstrzyganie sporów kompetencyjnych między organami sądownictwa i administracji czy orzekanie o konieczności postawienia urzędnika publicznego przed sądem²⁷.

Taki stan prawny przetrwał do 1817 r., gdy organ, przemianowany na Radę Państwa, utracił część swych kompetencji.

Nowa ustawa zasadnicza została wypracowana przez mieszczańsko-szlachecką komisję konstytucyjną, z faktyczną przewagą interesów tej ostatniej strony. Ostatecznie król sam oktrojował akt. W zakresie praw obywatelskich konstytucja z 1818 r. poszła w ślady poprzedniczki, gwarantując już w preambule

²³ Na uwagę zasługują zwłaszcza dwa opracowania przedmiotowych kwestii: wspomniana wyżej nowa praca Judith Hilker, ale i starsze opracowanie Wolfganga von Rimschy, *Die Grundrechte im süddeutschen Konstitutionalismus. Zur Entstehung und Bedeutung der Grundrechtsartikel in den ersten Verfassungsurkunden von Bayern, Baden und Württemberg*, Köln–Berlin–Bonn–München 1973, pozostaje w dużej mierze użyteczne.

²⁴ U. Müssig, *Die europäische Verfassungsdiskussion des 18. Jahrhunderts*, Tübingen 2008, s. 99.

²⁵ J. Hilker, *op. cit.*, s. 367.

²⁶ Organisches Edict vom 4 Juni 1808 “Die Bildung des Geheimen Rats betreffend” (Königlich-bayerisches Regierungsblatt 1808, s. 1329).

²⁷ Zob. szerzej F. K. Koch, *Die historischen Grundlagen der Verwaltungsrechtspflege in Frankreich und deren Einfluss auf die Anfänge der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Bayern*, Inaugural-Dissertation zur Erlangung der Doktorwürde der Juristischen Fakultät der Julius-Maximilians-Universität zu Würzburg 1980, s. 136–179.

„Gleichheit der Gesetze und vor dem Gesetze”, powszechną dostępność urzędów, bezpieczeństwo osoby i mienia, wolność wyznania, wolność prasy w ujęciu ustawowym. Zawierała ponadto ciekawy z punktu widzenia badań autorki tytuł X *Von der Gewähr der Verfassung*. Jego przepisy zobowiązywały króla i pełnoletnich książąt do złożenia przysięgi na konstytucję. Ministrowie i pozostali urzędnicy państwa zostali zobowiązani do szczególnego przestrzegania konstytucji. § 5 przewidywał uprawnienie stanów do wnoszenia petycji do króla na naruszenia konstytucji przez ministrów lub inne władze, zaś w § 6 jest mowa o formalnej skardze na złamanie konstytucji przez wyższych urzędników. Jej zasadność (w praktyce wiele skarg uznawano za niewystarczająco uzasadnione) badać miały specjalne komisje każdej z izb, następnie izby podejmować miały odrębne uchwały w sprawie skargi. Ta ostatecznie kierowana była do króla, a rozpatrywana miała być w jego imieniu przez Radę Państwa lub najwyższą instancję sądową (w przypadku apelacji zakładano powołanie w jej łonie w drodze zarządzenia dodatkowego senatu jako II instancji). O orzeczeniu powinny zostać poinformowane izby parlamentu. Praktyka wskazuje na szeroką rozpiętość przedmiotową skargi; składano do izb bowiem wiele skarg zarzucających nadmierne opodatkowanie, przeciwko domokrażnemu handlowi żydowskiemu (*Hausier-Handel*), ograniczeniom sądownictwa dominalnego, o zwolnienie od służebności gruntowych i zawieszenie prawa polowań. Skargi kierowały różne grupy społeczne²⁸. Oda Müller zwróciła uwagę, że właściwie niewielka część skarg odnosiła się do „prawa konstytucyjnego” i przepisów samej konstytucji²⁹. Mimo tego procedura powyższa z pewnością zasługuje na miano praformy sądownictwa konstytucyjnego.

W Wirtembergii tekst ustawy zasadniczej został uzgodniony wspólnie przez reprezentację stanową oraz monarchę i jako umowa o takim charakterze („eine vollkommene beiderseitige Vereinigung”) został ogłoszony. Rozwiązania konstytucji wirtemberskiej przewidywały ciekawą odmianę prawa do skargi na sprzeczne z prawem lub porządkiem działania organów administracyjnych (§ 36). Skargę tę rozpatrywać miały organy administracyjne do najwyższego szczebla, zaś w razie jej nieuwzględnienia, skarżący w ostateczności miał prawo zwrócić się z pisemną prośbą o rozwiązanie sporu do parlamentu (§ 38). Na mocy § 195 powołano do życia Trybunał Państwa, stojący na straży konstytucji; skargę do Trybunału kierować mógł rząd przeciwko poszczególnym członkom parlamentu (*die Stände*, dwuizbowe stany) lub komisji, zaś stany przeciwko ministrom, sekretarzom stanu lub pojedynczym parlamentarzystom oraz wyższym urzędnikom stanów. Konstytucja wymieniała także zakres jurysdykcji Tajnej Rady (§ 54–61), która mogła m.in. występować z głosem doradczym wobec inicjatyw ministerialnych w sprawach konstytucyjnych i administracyjnych.

²⁸ Zob. szerzej: O. Müller, *Die Verfassungsbeschwerde nach der Bayerischen Verfassung von 1818 (1818–1848). Ein Beitrag zur Geschichte der Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland*, Frankfurt am Main 2000, szczególnie s. 91–133.

²⁹ *Ibidem*, s. 133.

Model wczesnokonstytucyjny dość szybko doświadczył kryzysu. Punktem zapalnym w atmosferze początku lat trzydziestych, zaognionej echami dochodzącymi zza granicy francuskiej, stało się hasło wolności prasy. Typowe dla przedwośnia krajów południowoniemieckich były też burzliwe spory wokół finansów państwowych. W Bawarii doprowadzono do upadku ministra spraw wewnętrznych Eduarda von Schenka, autora restrykcyjnych ustaw prasowych; w Badenii właśnie na tle szantażu budżetowego doszło nawet do uchwalenia stosunkowo liberalnego prawa prasowego. Oczywiście stan ten nie utrzymał się długo; ustawę uchylono jako niezgodną z prawodawstwem związkowym³⁰. Kolejna fala konstytucji lat 1831–1833 (dla Hesji, Saksonii, Sachsen-Altenburg, Braunschweigu, Hohenzollern-Sigmaringen, Hanoweru, zaliczanych do fali tzw. *mitteldeutsches Konstitutionalismus*), uchwalana była w porozumieniu władcy z reprezentacjami stanowymi³¹. Konstytucja Hanoweru z 26 września 1833 r.³² przywoływała nawet *expressis verbis* nowoczesne pojęcie suwerenności (ustanawiając wprawdzie jej podmiotem króla, który jednak większość działań podejmować musiał we współdziałaniu ze stanami). Choć jest to pewien krok do przodu w porównaniu z modelem oktrojowanym, to wypada uświadomić sobie, że tuż za granicą proces uchwalania konstytucji belgijskiej z 1831 r. miał zgoła odmienny przebieg.

Ostatecznie jednak zwycięstwo – i to przecież o przejściowym charakterze – przyniósł liberałom dopiero rok 1848. W grudniu została wydana ustawa związkowa, zawierająca katalog praw podstawowych, który powtórzony i poszerzony w rozdziale VI konstytucji Rzeszy z 28 marca 1849 r.³³, zatytułowanym znacząco *Die Grundrechte des deutschen Volkes*, ustanowił nowy standard w badanej kwestii. Wątek ten wykracza już poza ramy niniejszego przyczynku³⁴.

Wreszcie na uwagę zasługuje jeszcze jeden fakt, wiążący geograficzną klamrą gwarancje wczesnego konstytucjonalizmu i formalne gwarancje państwa prawa z drugiej połowy XIX w. To właśnie kraje niemieckiego południa doświadczyły już na początku wieku modelu *Administrativjustiz*, wzorowanego na francuskich doświadczeniach, i ostatecznie jako pierwsze wprowadziły nowoczesne sądownictwo administracyjne. Badenia już w 1863 r.³⁵ (odnotować należy dużą rewizję z roku 1884), Bawaria oficjalnie w 1878 r.³⁶, ale już w 1865 r. deputowa-

³⁰ M. Botzenhart, *op. cit.*, s. 35.

³¹ U. Müssig, *op. cit.*, s. 117–118.

³² *Grundgesetz des Königreichs Hannover* (opublikowano odrębnie jako: *Grundgesetz für das Königreich Hannover nebst dem Königlichen Patente, die Publication desselben betreffen*, Hannover 1833, s. 17–82).

³³ *Verfassung des Deutschen Reiches, Amtliche Ausgabe*, Frankfurt am Main 1849.

³⁴ Punktem wyjścia dla badań może być zaopatrzone w obszerne wprowadzenie wydanie źródła w wyborze H. Schollera: *Die Grundrechtsdiskussion in der Pauluskirche. Eine Dokumentation*, Darmstadt 1973, wyd. drugie poprawione 1982.

³⁵ Gesetz die Organisation der inneren Verwaltung betreffend, vom 5 Oktober 1863 (Großherzoglich-Badisches Regierungsblatt 1863, s. 399).

³⁶ Gesetz über die Errichtung eines Verwaltungsgerichtshofs und das Verfahren in Verwaltungsrechtssachen (Bayerisches Gesetz – und Verordnungsblatt, 1878, s. 369).

ny, adwokat dr Joseph Völk zaproponował pierwszy projekt ustawodawczy dotyczący sądownictwa administracyjnego³⁷. W tyle nie pozostała Wirtembergia, powołując na mocy ustawy z 1876 r.³⁸ Trybunał Administracyjny na miejsce Tajnej Rady.

Badeński Trybunał Administracyjny miał swoją siedzibę w Karlsruhe. Pozostawał jedynym organem, którego właściwość obejmowała wyłącznie orzecznictwo. Rozpatrywał środki odwoławcze od nowo powołanych rad obwodowych (*Bezirkkrat*). Zaledwie przewodniczący tych ostatnich musieli legitymować się prawniczymi kwalifikacjami. Bawarski Trybunał Administracyjny obradował w Monachium, choć wśród deputowanych padła także propozycja o lokalizacji siedziby w Würzburgu, by odseparować sąd od wpływów ministerialnych. Trybunał stanowił najwyższą instancję odwoławczą w bardziej skomplikowanej dwu- lub trójinstancyjnej procedurze, którą rozpoczynały orzeczenia władz administracyjnych obwodu (*Bezirkämter*), ewentualnie sądu administracyjnego tworzonego przez magistraty miast wydzielonych (w I instancji). Drugą instancją, w zależności od przedmiotu sprawy, były rejencje powiatowe (właściwie powołane w nich kamery spraw wewnętrznych) albo Trybunał. Tutejsza struktura była zatem bardziej skomplikowana i dublowała się w części z organami samorządu terytorialnego. Wreszcie wirtemberski Trybunał Administracyjny w Stuttgarcie rozpatrywał odwołania od decyzji rejencji powiatowych i innych szczególnych sądów administracyjnych, działających w I instancji, a w wyjątkowych sprawach od razu działał jako sąd I instancji.

Gernot Sydow konkluduje jednak, że orzeczenia trybunałów południowo-niemieckich miały raczej zachowawczy charakter, niewychodzący z reguły poza wykładnię językową, ewentualnie historyczną. Stąd odmawia się im tak inspirującej roli w rozwoju prawa, jaka przypadła w udziale berlińskiemu Najwyższemu Trybunałowi Administracyjnemu (OVG); badacz docenia jednak wagę nowoczesnych orzeczeń chociażby w zakresie precyzowania zadań policyjnych³⁹. I na koniec podkreśla inną okoliczność: „Unter dem Gesichtspunkt der Akzeptanz der neuen Institutionen und ihrer Rechtsprechung lag hierhin ein entscheidender Vorteil: Übergriffe der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Bereiche, die nach damaligen Staatsverständnis der Verwaltung zur Verwirklichung des Allgemeinwohls vorbehalten waren, hätten die Gerichte ihrer Legitimationsgrundlage beraubt”⁴⁰.

Prusy wprowadziły sądownictwo administracyjne w połowie lat 70. XIX w. (chaotyczny proces porządkowania podstawy prawnej trwał praktycznie do

³⁷ G. Sydow, *Die Verwaltungsgerichtsbarkeit des ausgehenden 19. Jahrhunderts. Eine Quellenstudie zu Baden, Württemberg und Bayern*, Heidelberg 2000, s. 61. Tam też dalsza bogata literatura.

³⁸ Gesetz vom 16. Dezember 1876 über die Verwaltungsrechtspflege (Württembergisches Regierungsblatt 1876, s. 485–512).

³⁹ G. Sydow, *op. cit.*, s. 218–219.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 219.

1890 r.)⁴¹. Okres wcześniejszy jednak praktycznie przespały. Niewiele bowiem oferował obecny w ALR mechanizm ochrony obywateli przed nadużyciami administracji, ucieleśnienie *iura quesita* w postaci obowiązku odszkodowania⁴², niespełniający wymogów kształtującej się nowoczesnej administracji, nie wspominając o nowoczesnym konstytucjonalizmie.

Pruska dyskusja między zwolennikami ścisłego rozdziału spraw sądowych od spraw policji i administracji (tzw. *Justizstaatsmodell*), a protagonistami francuskiego modelu *Administrativjustiz* na temat kształtu przyszłych sądów administracyjnych, toczyła się przez cały wiek XIX w., ostatecznie dopiero w II połowie XIX w. owocując opracowaniami o statusie niemalże „kultowym” dla dziejów administracji i założeń państwa prawa⁴³, a przede wszystkim – konkretnymi regulacjami prawnymi. To wszystko złożyło się na przyszły „sukces orzecznicy” najwyższej instancji sądownictwa administracyjnego, berlińskiego Najwyższego Trybunału Administracyjnego. Ma on na swoim koncie słynne, odważne rozstrzygnięcia, niejednokrotnie otwierające nową linię orzeczniczą i nowy rozdział w historii ochrony praw jednostki przed nadużyciami administracji.

Badane wolności we wczesnym konstytucjonalizmie niemieckiego południa nie były traktowane jako przyrodzone, a wyłącznie jako nadane w majestacie prawa – prawa pozytywnego, choć nie w kompletnym wyabstrahowaniu od bogatej niemieckiej tradycji prawa natury⁴⁴. System ich ochrony pozostawiał wiele do życzenia. Niemniej jego załączki zaistniały i w literze prawa, i częściowo w wymiarze praktycznym, co w tej dobie w krajach niemieckich nie stanowiło zasady. Oczywiście, że do-

⁴¹ Podstawa prawna jest w tym przypadku obszerna, obejmuje: ordynację powiatową, ordynację prowincjonalną – Provinzialordnung für die Provinzen Ost- und Westpreussen, Brandenburg, Pommern, Schlesien und Sachsen z 29 czerwca 1875 r. (GS, s. 355) ze zmianami z 22 marca 1881 r. (GS, s. 233), ustawę o ustroju sądów administracyjnych i spornym postępowaniu administracyjnym z 3 lipca 1875 r. – Gesetz betreffend die Verfassung der Verwaltungsgerichte und das Verwaltungsstreitverfahren (GS, s. 375) ze zmianami z 2 sierpnia 1880 r. (GS, s. 328) oraz tzw. ustawę kompetencyjną z 26 lipca 1876 r. – Gesetz betreffend die Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden im Geltungsbereiche der Provinzialordnung z 29 czerwca 1875 r. (GS, s. 297). Z kolei rozszerzenie sądownictwa na wszystkie prowincje pruskie nastąpiło na mocy ustawy o ogólnej administracji kraju z 30 lipca 1883 r. – Das Gesetz über allgemeine Landesverwaltung (GS, s. 155) oraz nowej ustawy o właściwości władz administracyjnych i sądownoadministracyjnych z 1 sierpnia 1883 r. – Gesetz über die Zuständigkeit der Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsbehörden (GS, s. 237). Początkom sądownictwa administracyjnego w Prusach poświęcił rozprawę doktorską Niklas Nowatius: *Die Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Preußen durch die Kreisordnung von 1872 unter besonderer Berücksichtigung der Verdienste von Eduard Lasker*, [b.m.w.] 2000.

⁴² Allgemeines Landrecht für die Preussischen Staaten z 1794 r.; wprowadzenie, § 74 i 75. Zob. także: *Handwörterbuch zur deutschen Rechtsgeschichte*, hrsg. A. Erler, E. Kaufmann, Berlin 1978, Bd. 2, s. 471–476.

⁴³ Zob. np.: O. Bähr, *Der Rechtsstat. Eine publizistische Skizze*, Kassel 1864; R. von Gneist, *Der Rechtsstaat und die Verwaltungsgeschichte*, Berlin 1879.

⁴⁴ H.-J. Böhme, *Politische Rechte des Einzelnen in der Naturrechtslehre des 18. Jahrhunderts und in der Staatsphilosophie des Frühkonstitutionalismus*, Berlin 1993, *passim*.

O wczesnym konstytucjonalizmie Niemiec południowych...

piero instrumenty z ostatniego ćwierćwiecza XIX w. były bardziej zaawansowane teoretycznie i bardziej efektywne, ale docenić należy fakt, że kraje niemieckiego południa doszły do nich metodą własnych prób i błędów⁴⁵.

⁴⁵ Materiały źródłowe i literaturę na potrzeby niniejszego artykułu zebrano podczas kwerendy w Polskiej Misji Historycznej przy Uniwersytecie Juliusa Maximiliana w Würzburgu, dzięki środkom finansowym pochodzącym z grantu Rektora Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu.



Barbara Stoczewska

Ze spraw narodowościowych Galicji



Galicja, a przede wszystkim Galicja Wschodnia, przedstawiała w drugiej połowie XIX stulecia obraz społeczeństwa wielokulturowego. Złożone stosunki etniczne, wraz z budzącymi się do życia ruchami narodowymi, a także coraz wyraźniej artykułowanymi – zwłaszcza przez Ukraińców – aspiracjami politycznymi, stanowiły niezwykle podatny grunt do powstawania konfliktów na tle narodowościowym. Można powiedzieć, że konflikty te oraz ich stopniowa eskalacja, szczególnie wyraziście charakteryzowały sytuację społeczno-polityczną Galicji Wschodniej zwłaszcza na przełomie stuleci. Galicja w swej wielokulturowości nie była jednak odosobniona. Cecha ta znamionowała przecież całą monarchię habsburską. Jednak wydaje się, że na tle licznych kwestii narodowych występujących w jej granicach, problem ukraiński w Galicji Wschodniej zaliczyć należy do szczególnie drażliwych, a stosunki polsko-ukraińskie – do wyjątkowo skomplikowanych i napiętych. Wydaje się, że podobny stopień intensywności znamionował antagonizm chorwacko-serbski w Chorwacji, czy rumuńsko-węgierski w Zalitawii, choć oczywiście czynniki, które nań oddziaływały, były zdecydowanie różne¹.

Mozaikę etniczną Galicji tworzyły cztery główne grupy narodowościowe. Byli to Polacy, Ukraińcy (nazywani wówczas Rusinami), Żydzi i Niemcy. Oprócz nich były także inne narodowości, jak między innymi Ormianie i Karaimi, czy zamieszkujący Bukowinę Lipowanie, zwani też filiponami lub starowiercami².

¹ Szerzej pisał o tym M. Waldenberg, *Narody zależne i mniejszości narodowe w Europie Środkowo-Wschodniej. Dzieje konfliktów i idei*, Warszawa 2000, s. 94–114.

² A. Chwalba, *Krajobrazy etniczne Galicji Wschodniej*, [w:] *Przez stulecia. Księga pamiątkowa ofiarowana Profesorowi Antoniemu Podrazie w 80. rocznicę jego urodzin*, red. D. Czerska, Kraków 2000, s. 173 i nast.; J. Wódz, K. Wódz, *Galicyska tożsamość mozaikowa czy mozaika tożsamości galicyjskich*, [w:] *Galicja i jej dziedzictwo*, t. 2: *Spółczesność i gospodarka*, red. J. Chłopecki, H. Madurowicz-Urbańska, Rzeszów 1995, s. 51; Z. Pucek, *Galicyjskie doświadczenie wielokulturowości a problem więzi społecznej*, [w:] *ibidem*, s. 12.

Spółeczeństwo Galicji było wielojęzykowe i wielowyznaniowe, mówiono przede wszystkim po polsku, ukraińsku i w jidysz, ale też po hebrajsku, czesku, słowacku, niemiecku, węgiersku i ormiańsku. Dominowały trzy obrządki w obrębie kościoła katolickiego: grecki, rzymski i ormiański, ale występowały też inne wyznania, jak protestanckie i prawosławne. Przykładem wielowyznaniowości Galicji była jej stolica, Lwów – siedziba arcybiskupów trzech kościołów: rzymskokatolickiego, grekokatolickiego oraz ormiańskiego, a także synagog, katedr oraz kilku klasztorów.

Pochodzące z tamtych czasów statystyki nie ukazują jednoznacznie składu narodowościowego społeczeństwa Galicji. Uznawane za rzetelne spisy ludności przeprowadzane w latach 1857–1910 nie zawierały bowiem pytań o narodowość, a jedynie o język i wyznanie. Na tej podstawie do grekokatolików zaliczani byli Ukraińcy, a do rzymskich katolików Polacy. Należy też odnotować, że statystyki narodowościowe nie uwzględniały odrębności Żydów. Przyczyną tego było pominięcie w arkuszu spisowym języków jidysz i hebrajskiego, którymi posługiwała się ludność żydowska. Stosowne rozporządzenie ministerialne regulowało tę kwestię wymieniając jedynie takie języki, jak oprócz polskiego, niemieckiego i ruskiego, także czesko-morawsko-słowacki, słoweński, serbsko-chorwacki, włoski, rumuński oraz w odniesieniu do Bukowiny – węgierski. W tej sytuacji Żydzi, stanowiący 10–11% ogółu ludności Galicji, deklarowali jako swój język codzienny polski lub niemiecki. Prowadzić to musiało do zatarcia rzeczywistego obrazu mozaiki narodowościowej Galicji, powiększając w sposób sztuczny liczbę jej polskich i niemieckich mieszkańców, zwłaszcza w relacji do ukraińskiej grupy językowej³.

Według ostatniego przed I wojną światową spisu powszechnego z 1910 r., Galicja liczyła niespełna 8 milionów mieszkańców. W oparciu o kryterium językowe najliczniej reprezentowani byli Polacy, następnie Ukraińcy i Niemcy, zaś uwzględniając kryterium wyznaniowe, dominowali wyznawcy kościoła rzymskokatolickiego, w drugiej kolejności grekokatolickiego, a następnie izraelici i Ormianie⁴. Cechą charakterystyczną mozaiki etnicznej Galicji było nierównomierne rozmieszczenie poszczególnych grup narodowościowych. W sposób szczególnie jaskrawy przejawiało się to w odniesieniu do Polaków i Ukraińców. O ile społeczność polska stanowiła zdecydowaną większość w zachodniej części Galicji, o tyle w jej części wschodniej dominowali Ukraińcy. Ze spisu powszechnego z roku 1890, który uwzględniał skład językowy ludności tej części Galicji, według kategorii spisowej „mowa potoczna” wynika, że językiem polskim posługiwało się wówczas 1 mln 328 tys. mieszkańców, zaś językiem ruskim (ukraińskim) 2 mln 739 tys.⁵ Ludność ukraińska przeważała w większości powiatów Galicji Wschodniej. Jedynie wśród mieszkańców Lwowa dominowali Polacy oraz osoby posługujące się językiem niemieckim. Ukraińcy stanowili większość zwłaszcza w takich powiatach, jak Borszczów, Brody,

³ F. Bujak, *Galicja*, t. 1: *Kraj, ludność, społeczeństwo, rolnictwo*, Warszawa 1908, s. 68.

⁴ C. Partacz, *Od Badeniego do Potockiego. Stosunki polsko-ukraińskie w Galicji w latach 1888–1908*, Toruń 1996, s. 15.

⁵ K. Zamorski, *Informator statystyczny do dziejów społeczno-gospodarczych Galicji. Ludność Galicji w latach 1857–1910*, red. H. Madurowicz-Urbańska, Kraków–Warszawa 1989, s. 97.

Buczacz, Drohobycz, Kołomyja, Sokal, Stanisławów, Stryj, Tarnopol i Złoczów⁶. Natomiast w innych powiatach, na przykład w Przemyślu, Sanoku i Trembowli, wyraźnie mniej licznych, językiem polskim i ukraińskim posługiwało się mniej więcej tyle samo mieszkańców. W Galicji Zachodniej te proporcje były całkowicie odmienne, dla przykładu, w Ropczycach, Mielcu, Żywcu, Wadowicach, Chrzanowie, Myślenicach czy Brzesku, omawiany spis wykazał jedynie pojedyncze osoby posługujące się językiem ukraińskim. Najliczniej zamieszkiwanymi przez Ukraińców powiatami tej części Galicji były tylko Gorlice, Grybów, Jasło, Łańcut, Nowy Sącz i Nowy Targ. Można jednak przypuszczać, że wśród wykazanych w tych powiatach osób posługujących się językiem ruskim, byli też Łemkowie⁷.

Prócz Polaków i Ukraińców, najliczniejszą grupę narodowościową w Galicji stanowili Żydzi. Uwzględniając wszystkie niedoskonałości spisów ludności, przyjmuje się, że w 1910 r. liczyli oni 871 tys. osób, stanowiąc 11% ogółu mieszkańców Galicji⁸. Równocześnie należy podkreślić, że monarchia habsburska była największym w XIX-wiecznej Europie skupiskiem ludności żydowskiej, a spośród jej krajów, to właśnie w Galicji zamieszkiwało najwięcej Żydów. Ich rozmieszczenie, podobnie jak Ukraińców, nie było jednak równomierne. Większość zamieszkiwała Galicję Wschodnią, a zwłaszcza największe miasta, jak Lwów (57 tys.), ale też liczne małe miasteczka tzw. shtetle, w których Żydzi stanowili niekiedy 80% ogółu mieszkańców⁹. Tę społeczność tworzyła zorientowana na chasydyzm żydowska biedota, w odróżnieniu od znacznie mniej licznej, wykształconej i pozostającej pod wpływem kultury niemieckiej, a także stopniowo się polonizującej inteligencji i mieszczaństwa. Głównym zajęciem ludności żydowskiej, jej – jak pisał F. Bujak – „siłą i słabością” był handel, stanowiąc w 1910 r. podstawowe źródło utrzymania dla ponad 50% Żydów¹⁰. Inteligencja żydowska reprezentowana była przede wszystkim w wolnych zawodach. W 1910 r. co drugi adwokat i co trzeci lekarz był z pochodzenia Żydem¹¹. Nieliczną grupę wśród tej społeczności stanowili robotnicy, znajdujący zatrudnienie najczęściej w przemyśle naftowym, ale też w gorzelniach, cegielniach, garbarniach i młynarstwie.

Niewielki odsetek mieszkańców miast i miasteczek Galicji tworzyła społeczność niemiecka, rekrutująca się przeważnie spośród protestantów osiedlanych na tych terenach w czasach kolonizacji józefińskiej¹². Pamiętać jednak należy o wspomnianym wyżej zaliczaniu przez statystyki narodowościowe do tej społeczności

⁶ *Ibidem*, s. 97–98; J. Kozik, *Wpływy polskie na kształtowanie się świadomości narodowej Ukraińców w Galicji*, „Studia Historyczne” 1967, R. 10, z. 1–2 (36–37), s. 88 i nast.; *idem*, *Między reakcją a rewolucją. Studia z dziejów ukraińskiego ruchu narodowego w Galicji w latach 1848–1849*, Kraków 1975, s. 185.

⁷ *Ibidem*, s. 97–98; M. Stolarczyk, *Działalność Lwowskiej Centralnej Rady Narodowej. W świetle źródeł polskich*, Rzeszów 1994, s. 19.

⁸ F. Bujak, *op. cit.*, s. 100.

⁹ T. Gąsowski, *Galicja – „żydowski matecznik”*, [w:] *Galicja i jej dziedzictwo...*, s. 126.

¹⁰ Z. Fras, *Galicja*, Wrocław 1999, s. 215.

¹¹ *Ibidem*, s. 216.

¹² A. Chwalba, *op. cit.*, s. 180.

osób wyznania mojżeszowego na podstawie deklarowanej przez nie znajomości języka niemieckiego.

Niemcy ze względu na swą niewielką liczebność nie stanowili problemu o charakterze narodowościowym, bez wątpienia jednak takim problemem w Galicji był konflikt polsko-ukraiński. Jednym z najważniejszych, jeśli nie najważniejszym, czynnikiem go kształtującym było ogromne zróżnicowanie statusu społecznego obu narodowości. Ukraińcy ustępowali Polakom w wielu dziedzinach, zarówno pod względem ekonomicznym, politycznym, jak i kulturalnym czy oświatowym. W 1912 r. 37,8% gruntów w Galicji Wschodniej znajdowało się w rękach polskiej wielkiej własności ziemskiej. Ukraińcy w Galicji byli niemal wyłącznie chłopami, uprawiającymi bardzo drobny (poniżej 1 ha) areal ziemi. Na 1000 Ukraińców, aż 918 utrzymywało się z rolnictwa, a tylko 82 z wykonywania innych zawodów, tymczasem wskaźnik ten w odniesieniu do innych narodów cesarstwa przedstawiał się następująco: na 1000 mieszkańców, z rolnictwa żyło – Polaków 616, Niemców 300, Czechów 385, Włochów 475¹³. Wśród ludności ukraińskiej był też najwyższy odsetek analfabetów. W gminach zamieszkałych w większości przez Ukraińców sięgał on prawie 70%. Warstwy robotnicza czy drobnomieszczańska właściwie nie występowały. Istotnym komponentem relacji polsko-ukraińskich była też rywalizacja. Polacy bardzo często ukraińskie aspiracje polityczne postrzegali w kategoriach zamachu na własny stan posiadania, natomiast Ukraińcy budowali swoją tożsamość narodową w opozycji do polskiej dominacji, co nieuchronnie prowadzić musiało do antagonizmów, niezmiennie towarzyszących procesom narodotwórczym zachodzącym w Europie Środkowo-Wschodniej. Upośledzenie polityczne Ukraińców przejawiało się w ich nieproporcjonalnie niskiej w odniesieniu do stanu liczebowego, reprezentacji parlamentarnej. Choć stanowili ok. 40% całej ludności Galicji, w sejmie krajowym nigdy nie zasiadało ich więcej niż 15%, natomiast w Radzie Państwa (do reformy w 1907 r.) stanowili nie więcej niż 3% ogółu posłów, choć stanowili aż 13% całej ludności Austro-Węgier¹⁴. Bez wątpienia byli najbardziej pod tym względem upośledzonym narodem Przedlitawii.

Spośród czynników antagonizujących relacje polsko-ukraińskie na przełomie XIX i XX w., zwłaszcza dwa wydają się mieć szczególnie istotne znaczenie: kwestia podziału Galicji oraz sprawa szkolnictwa narodowego. Ukraińcy z inicjatywą podziału Galicji na dwie odrębne jednostki: ukraińską i polską, po raz pierwszy wystąpili podczas zjazdu słowiańskiego w Pradze w czerwcu 1848 r. Doszło tam do uchwalenia dokumentu pt. *Żądania Rusinów w Galicji*, w którym poza postulatami dotyczącymi równouprawnienia w dziedzinie języka urzędowego, szkolnictwa i religii, zawarto kompromisową propozycję, aby Sejm Ustawodawczy rozważył kwestię podziału Galicji na dwa odrębne okręgi administracyjne¹⁵. W czerwcu tego samego roku Hołowna Rada Ruska zwróciła się z petycją do cesarza w tej spra-

¹³ E. Romer, *Struktura społeczna i kultura materialna Polaków i Rusinów w Galicji Wschodniej*, Lwów 1919, s. 5.

¹⁴ M. Waldenberg, *Narody zależne...*, s. 75–76.

¹⁵ W. T. Wiślocki, *Kongres Słowiański w roku 1848 i sprawa polska*, t. 1, Lwów 1927, s. 187.

wie oraz wystosowała do ludności apel o jej poparcie¹⁶. Ostatecznie jednak, mimo znacznego zaangażowania się Ukraińców (do końca stycznia 1849 r. zebrano ok. 200 tys. podpisów), postulat podziału Galicji nie został zrealizowany, zaczął natomiast stanowić jedno z najistotniejszych źródeł konfliktu polsko-ukraińskiego, także w latach II Rzeczypospolitej¹⁷. Należy tutaj odnotować – na co zwrócił uwagę H. Batowski – że termin Galicja Wschodnia miał wyłącznie wymowę polityczną, gdyż Galicja, tzw. kraj koronny Cesarstwa Austriackiego, posiadał jednolitą strukturę administracyjną. Wprawdzie pewnym przejawem podziału było istnienie dwóch okręgów sądów III instancji oraz dwóch dyrekcji kolejowych, jednak to terytorialne rozgraniczenie nie miało nic wspólnego z postulatem podziału o charakterze narodowościowym¹⁸.

Patrząc na tę kwestię z perspektywy historycznej staje się oczywiste, że koncepcja podziału Galicji nie mogła doczekać się urzeczywistnienia, choćby ze względu na całkowicie odmienną interpretację rozgraniczenia terytorialno-narodowościowego. O ile Polacy – i tu za reprezentatywną uznać można opinię Józefa Szujskiego – linię tę wytyczali do doliny Popradu i takich miejscowości, jak Gorlice, Grybów czy Rymanów¹⁹, o tyle Ukraińcy sięgali znacznie dalej, aż po powiaty rzeszowski, łańcucki, przeworski, wschodnią część powiatu kolbuszowskiego z Sokołowem oraz wschodnią część powiatu niżańskiego do granicy Sanu²⁰. Ponadto terytorium Galicji Wschodniej, mimo ewidentnej przewagi ludności ukraińskiej, nie było etnicznie homogeniczne. Polacy stanowili tam jedną trzecią ludności. Byli ponadto społecznością żyjącą w rozproszeniu, ich liczba była bardzo zróżnicowana w poszczególnych powiatach Galicji Wschodniej, natomiast we wszystkich miastach powyżej 5 tys. stanowili zdecydowaną większość²¹.

Kolejną niezmiernie drażliwą kwestią, która podobnie jak postulat podziału Galicji, nie tylko nie znalazła rozwiązania do wybuchu I wojny światowej, ale też niezwykle silnie oddziaływała na stosunki polsko-ukraińskie w okresie międzywojennym, było szkolnictwo narodowe. Trzeba pamiętać, że szkolnictwo to, zwłaszcza

¹⁶ Zob. szerzej: O. Turij, *Ukraińsko-polskie pogranicze i problem podziału Galicji w połowie XIX wieku*, [w:] *Sąsiedztwo. Osadnictwo na pograniczu etnicznym polsko-ukraińskim w czasach nowożytnych*, red. J. Półwiartek, Rzeszów 1997, s. 111.

¹⁷ Nie wszyscy ukraińscy działacze ruchu narodowego popierali postulat podziału Galicji. Liderzy lewicy ukraińskiej M. Pawłyk i I. Franko sprzeciwiali się tej koncepcji twierdząc, że utworzenie autonomii Galicji Wschodniej nie będzie racjonalne z uwagi na znaczne opóźnienie gospodarcze i społeczne tego terytorium. Wyraz temu stanowisku dawali na łamach „Przeglądu Społecznego”, z którym w połowie lat 80. Współpracowali. Zob. np. I. Franko, *Odrębność Galicji*, „Przegląd Społeczny” 1886, nr 7, s. 60–64.

¹⁸ H. Batowski, *Pojęcie polityczne Galicji Wschodniej*, [w:] *Ukraińska myśl polityczna w XX wieku*, red. M. Pułaski, „Zeszyty Naukowe UJ. Prace Historyczne”, z. 103, Kraków 1993, s. 34.

¹⁹ J. Szujski, *Polacy i Rusini w Galicji. Dzieła zbiorowe*, tom dodatkowy, Lwów 1891, s. 18.

²⁰ M. Głuszko, *Walka konserwatystów krakowskich z demokratami na łamach ich organów prasowych w okresie 1867–1895*, Toruń 2007, s. 94.

²¹ L. Wasilewski, *Polsko-rusinskaja odnoszenija w Galicji (pismo iz Austrii)*, „Russkoje Bogatstwo” 1908, nr 8, s. 1 i nast.

średnie, nie było dostatecznie rozbudowane. W roku szkolnym 1903/1904 w Galicji Wschodniej istniało 25 średnich szkół polskich i tylko 4 ukraińskie. Jedna szkoła średnia przypadała więc na 800 tys. Ukraińców²². Z braku własnych szkół uczęszczali oni do gimnazjów polskich, ogromnie w związku z tym przepełnionych. W 1904 r. na 4504 ukraińskich uczniów szkół średnich, 2194 uczyło się w gimnazjach polskich. Liczba ta z powodzeniem wypełniłaby 48 klas, czyli trzy pełne gimnazja²³.

Ukraińcy nie mieli też własnej szkoły wyższej, choć jak pisał Kost Łewyckij, sprawa uniwersytetu „leżała na sercu narodowcom ukraińskim”²⁴. Pierwsze inicjatywy powołania do życia ukraińskiego uniwersytetu pojawiły się już w czasie Wiosny Ludów²⁵. Gdy w grudniu 1848 r. po krótkim okresie polonizacji Uniwersytetu Lwowskiego, cofnięto koncesje przyznane językowi polskiemu, Ukraińcy otrzymali przyrzeczenie utworzenia odrębnego uniwersytetu z chwilą, gdy język ukraiński będzie spełniał warunki języka naukowego i wykładowego na poziomie uniwersyteckim. Nic dziwnego, że takie zapewnienie rozbudziło nadzieje Ukraińców. Z radością przyjęli przemówienie wygłoszone w 1849 r. przez rektora K. Tanga, który oświadczył, że Uniwersytet im. Franciszka I jest uczelnią niemiecką, ale w przyszłości zostanie przekształcony w uczelnię ukraińską²⁶. W tym okresie podjęto też pierwsze kroki zmierzające do realizacji tych planów. W ramach Wydziału Teologicznego utworzono katedrę teologii pastoralnej z językiem wykładowym ruskim, uruchomiono wykłady w tym języku z pedagogiki, liturgiki i homiletyki. Ponadto w grudniu 1849 r. utworzono katedrę języka i literatury ruskiej. Okres przemian politycznych lat 1860–1867 przyniósł kolejne koncesje. Na Wydziale Prawa utworzono dwie katedry: prawa cywilnego i procedury cywilnej oraz prawa karnego i procedury karnej, z językiem wykładowym ukraińskim. Jednak działania te nie przebiegały bez sprzeciwów i protestów ze strony polskiej. Podczas obrad sejmiku podnoszono, że język ruski jest jeszcze niedostatecznie wyrobiony, że brak jest odpowiedniej literatury naukowej, powoływano się na brak ukraińskich sił profesorskich i niską frekwencję na już istniejących wykładach prowadzonych w tym języku²⁷. Pojawiały się też sugestie, że wobec istnienia wśród Ukraińców silnego nurtu moskalofilskiego, zaciera się granica między językiem ukraińskim a rosyjskim. Pytano, czy zasiadających w sejmie posłów ruskich można uważać za rzeczywistych przedstawicieli narodu. Równocześnie posłowie ukraińscy wskazywali na rodzimą

²² M. Waldenberg, *Kwestie narodowe w Europie Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 1992, s. 60.

²³ C. Partacz, *op. cit.*, s. 99.

²⁴ K. Łewyckij, *Istoria politycznoji dumky hałyckych Ukrajinciw 1848–1914*, t. 1, Lwów 1926, s. 366.

²⁵ K. Michalewska, *Sprawa ukraińskiego uniwersytetu w latach 1848–1914*, „Studia Historyczne” 1984, R. 27, z. 1 (104), s. 37; R. Jadczak, *Polsko-ukraiński spór o charakter Uniwersytetu Lwowskiego w latach 1900–1922*, [w:] *Polska i Ukraina. Sojusz 1920 roku i jego następstwa*, red. Z. Karpus, W. Rezmer, E. Wiszka, Toruń 1997, s. 421 i nast.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ M. Korduba, *Kilka dat z dziejów dążeń społeczeństwa ukraińskiego do uzyskania własnego uniwersytetu*, „Biuletyn Polsko-Ukraiński” 1934, nr 4, s. 3.

literaturę, sięgającą XI i XII w., a zarzuty dotyczące słabości języka odpierali argumentem, że dalszy jego rozwój będzie możliwy wtedy tylko, gdy uzyska on prawo obywatelstwa na uniwersytecie.

Największe szanse na spełnienie ukraińskich postulatów dotyczących utworzenia narodowej wszechnicy przyniósł okres tzw. nowej ery w stosunkach polsko-ukraińskich, zapoczątkowany ugodą zawartą w listopadzie 1890 r. między namiestnikiem Galicji Kazimierzem Badenim, a przywódcą narodowców ukraińskich Julianem Romańczukiem²⁸. Ukraińcy uzyskali wówczas przyrzeczenie utworzenia w uniwersytecie katedry historii powszechnej z językiem ukraińskim, ze szczególnym uwzględnieniem Europy Wschodniej²⁹. Ostatecznie katedra taka została utworzona w 1894 r., a jej kierownictwo objął młody uczony, profesor Uniwersytetu Kijowskiego Mychajło Hruszewskyj³⁰. Jego osobowość, kontrowersyjne poglądy oraz zdecydowana postawa, miały istotny wpływ na dalszy rozwój ukraińskiego ruchu narodowego oraz wzmogły nacjonalizm młodych działaczy. Hruszewskyj, głoszący apoteozę kozaczyzny oraz hasło łączności narodowej z Ukraińcami naddnieprzańskimi, przyczynił się do wzrostu nastrojów antypolskich na Uniwersytecie Lwowskim. Nie bez znaczenia była też jego nieprzejednana postawa wobec nauki języka polskiego, choć został zobowiązany do tego wraz z rozpoczęciem pracy w uniwersytecie³¹. Okres nowej ery trwał bardzo krótko, ale pierwsze lata XX w. zaznaczyły się wyraźnym pogorszeniem stosunków polsko-ukraińskich na Uniwersytecie Lwowskim. Do wybuchu I wojny światowej nie można było odnotować żadnych znamion poprawy, a wręcz odwrotnie, relacje te przybierały poczęły coraz ostrzejsze formy. Do akcji wkroczyli ukraińscy studenci, którzy podczas licznych wieców i demonstracji domagali się utworzenia odrębnego uniwersytetu ukraińskiego we Lwowie, a do tego czasu – pełnej utrakwizacji istniejącego³². Dochodziło często do gwałtownych starć, a nawet bójek, demolowania sal wykładowych³³. Sytuację zaogniło orzeczenie Trybunału Państwa z kwietnia 1904 r., potwierdzające polski charakter wszechnicy lwowskiej, zagwarantowany wcześniejszymi aktami normatywnymi z 1879 i 1882 r.³⁴ Ukraińscy studenci, nie mogąc pogodzić się z wynikającym z orzeczenia uznaniem polskiego za urzędowy język uniwersytetu i domagając się dopuszczenia języka ukraińskiego do aktu immatrykulacji, doprowadzili do zdemolowania auli i ciężkiego zranienia sekretarza uniwersytetu docenta Alojzego Winiarza³⁵. Wydarzenie to odbiło się gło-

²⁸ „Czas”, 27 XI 1890, nr 273.

²⁹ C. Partacz, *op. cit.*, s. 48 i nast.; K. Michalewska, *op. cit.*, s. 39.

³⁰ Zob. notka biograficzna M. Hruszewskiego w: *Politolohija. Kineć XLIX – persza połowyna XX st. Chrestomatija*, red. O. I. Semkiw, Lwów 1996, s. 166.

³¹ A. Serednicki, *Mychajło Hruszewski a Polacy*, „Biuletyn Ukrainoznawczy. Dzieje Ukrainy i Stosunków Polsko-Ukraińskich”, Przemyśl 2006, s. 24 i nast.

³² Zob.: *Agitacja ruska*, „Czas”, 12 XII 1901, nr 286; *Język ruski na uniwersytecie lwowskim*, „Czas”, 10 IV 1902, nr 89.

³³ *Rusini na uniwersytecie lwowskim*, „Czas”, 2 III 1906, nr 50, s. 2.

³⁴ K. Michalewska, *op. cit.*, s. 45.

³⁵ *Ibidem*, s. 46.

śnym echem wśród polskiej społeczności. Organy prasowe wszystkich bez wyjątku ugrupowań politycznych nie kryły oburzenia. Krakowski „Czas” pisał w styczniu 1907 r., że „młodzież ruska okazała się przejętą dzikimi instynktami bandą wandalów” oraz, że „pozostaje nam tylko walka. Ale jaka, czy na siekiery i noże, jak u dzikich plemion?”³⁶. Z kolei organ polskich liberałów, „Krytyka”, wyrażał przekonanie, że to, co się stało na uniwersytecie, jest początkiem nowej ery w stosunkach polsko-ukraińskich, ery rewolucyjnej oznaczającej terror³⁷. Oczywiście całkowicie odmienną interpretację wydarzeń prezentowała prasa ukraińska. Według „Diło”, studenci zostali sprowokowani oraz przeprowadzono ich masowe aresztowania³⁸.

Stopniowo spór zaczął przybierać coraz bardziej wyrazisty charakter. W pierwszej fazie na czoło wysuwały się postulaty dotyczące utraktywizacji uniwersytetu, ale później naczelnym hasłem stało się utworzenie odrębnej ukraińskiej szkoły wyższej z siedzibą we Lwowie. Właśnie owa lokalizacja stała się przysłowiową kością niezgody, a spór o usytuowanie uczelni, także w latach II Rzeczypospolitej, w praktyce unicestwił wszelkie próby pozytywnego rozstrzygnięcia. Targi i negocjacje ciągnęły się bez większego powodzenia do I wojny światowej. Jej wybuch zdezaktualizował kwestię ukraińskiego uniwersytetu we Lwowie, jednak nie na długo. Powróciła ona już w pierwszych latach istnienia niepodległej Polski.

Stosunki polsko-ukraińskie do wybuchu I wojny światowej charakteryzowało napięcie, a nawet silny w pewnych okresach antagonizm. Jego szczególnie wyrazistym przejawem stało się dokonane w 1908 r. przez ukraińskiego studenta zabójstwo namiestnika Galicji hrabiego Andrzeja Potockiego. W takich warunkach, na tle – jak pisał Wilhelm Feldman – „szalejącej po obu stronach namiętności”³⁹, kreśliły swój stosunek do kwestii ukraińskiej najważniejsze polskie ugrupowania polityczne. Można – jak się wydaje – powiedzieć, że w omawianym tu okresie stosunek ten był do jakiegoś stopnia wypadkową reminiscencji historycznych, ale chyba przede wszystkim kreślony przez pryzmat koncepcji i planów związanych z odzyskaniem niepodległości.

Ukraińcy przeważnie postrzegani byli jako potencjalni „sojusznicy” w walce z Rosją, nazywano ich braćmi, przypisywano bardziej cywilizowany, czerpiący z zachodniej tradycji charakter, który przeciwstawiano wschodniej, azjatyckiej i despotycznej Rosji⁴⁰. Ziemiaństwo kresowe darzyło Rusinów sympatią, chętnie używało ich mowy⁴¹. Wielu z nich Ruś traktowało jako swoją „prywatną

³⁶ *Znieważenie uniwersytetu*, „Czas”, 24 I 1907, nr 20; *Siczyński napad na uniwersytet lwowski*, „Czas”, 25 I 1907, nr 21.

³⁷ W. Feldman, *Kryzys w sprawie polsko-ruskiej*, „Krytyka” 1907, t. 1, s. 214.

³⁸ Cyt. za: C. Partacz, *op. cit.*, s. 139.

³⁹ W. Feldman, *Stronnictwa i programy polityczne w Galicji 1848–1906*, t. 2, Kraków 1907, s. 360.

⁴⁰ M. Bohun, *Oblicza obsesji – negatywny obraz Rosji w myśli polskiej*, [w:] *Katalog wzajemnych uprzedzeń Polaków i Rosjan*, red. A. de Lazari, Warszawa 2006, s. 213.

⁴¹ R. Wapiński, *Kształtowanie się wyobrażeń polskich środowisk politycznych o narodach Rzeczypospolitej przedrozbiorowej*, [w:] *Polacy o Ukraińcach, Ukraińcy o Polakach. Materiały z sesji naukowej*, red. T. Stegner, Gdańsk 1993, s. 104 i nast.

ojczyznę”. Nie Galicję, która była – co podkreślał hrabia Wojciech Dzieduszycki – jedynie „kreacją chwilowej polityki”, lecz właśnie Ruś – będąca „indywidualnym historycznym” połączonym z Polską więzami wielowiekowej tradycji i wspólnoty dziejów⁴². Zarówno w polskiej literaturze doby romantyzmu, jak i w myśli politycznej przełomu XIX i XX w., w stosunku do Ukraińców nawiązywano przede wszystkim do idei braterstwa między Polską i Ukrainą w walce przeciw zaborczej Moskwie. Można przyjąć, że aż do wybuchu I wojny światowej to właśnie ten motyw w decydujący sposób determinował wizerunek Ukraińca, kształtowany przez wszystkie poza narodowymi demokratami, ugrupowania polityczne.

Konserwatyści krakowscy kwestię rusińską traktowali w kategoriach przedmiotu historycznego sporu między Polską i Rosją, a nadto ujmowali ją w szerokiej perspektywie polskiej idei narodowej oraz państwowej⁴³. Stanisław Tarnowski pisał, że

[...] przewaga Rosji, nieograniczona i niczym nie powstrzymana całym swym ogromem na nas prze i cięża, a całą swą piekielną sztuką i przebiegłością nas rozkłada i psuje, [...] chce nas zdławić i wytępić⁴⁴.

Zalecał więc podjęcie polityki związania Rusinów w Polakami, zanim obrócić się oni ku Rosji, która dając im „chwilową satysfakcję i przewagę [...]” potem ich razem z nami pochłonie⁴⁵.

Traktowanie Ukraińców jak braci i sojuszników w walce przeciw rosyjskiemu zaborcy oraz przeciwstawianie ich moskalofilom stanowiło także charakterystyczny element myśli politycznej socjalistów, ludowców i liberałów. Socjaliści w rozwijającym się ukraińskim ruchu narodowym dostrzegali sojusznika własnych interesów politycznych, zdecydowanie przeciwstawiali się wpływowi moskalofilskiemu, byli konsekwentnymi zwolennikami poszukiwania porozumienia z Ukraińcami oraz obrońcami ich prawa do rozwijania tożsamości narodowej, a także zabezpieczenia związanych z tym koncesji politycznych.

Ludowcy wyrażali przekonanie, że domagając się uznania prawa do samodzielnego bytu dla narodu polskiego, nie można kwestionować analogicznych praw innych narodowości. Stosunek polskiej szlachty do Ukraińców Bolesław Wyslouche

⁴² Cyt. za: M. Jaskólski, *Ateńczyk z Jezupola*, [w:] *Idee – państwo – prawo. Prace poświęcone pamięci prof. dra Marka Sobolewskiego*, red. J. Majchrowski, „Zeszyty Naukowe UJ. Prace z Nauk Politycznych”, z. 28, Kraków 1991, s. 100.

⁴³ W. Feldman, *Dzieje polskiej myśli politycznej 1864–1914*, wyd. drugie z przedmową L. Wasilewskiego, Warszawa 1933, s. 359; H. Arkusza, *Sejm Krajowy Galicyjski a kwestia stosunków polsko-ukraińskich*, [w:] *Parlamentaryzm i prawodawstwo przez wieki*, red. J. Malec, W. Uruszczak, Kraków 1999, s. 129.

⁴⁴ S. Tarnowski, *Wnioski i przestrogi. Dobre i złe znaki*, [w:] *idem, Z doświadczeń i rozmyślań*, wstępem i przypisami opatrzył A. Rzegocki, Kraków 2002, s. 303–304.

⁴⁵ S. Tarnowski, *Sesja sejmowa r. 1881*, „Przegląd Polski” 1884, R. 29, t. 2, s. 525; *idem, O sesji sejmowej z roku 1865–1866*, „Przegląd Polski” 1867, t. 1, z. 1, s. 144–145.

nazywał „pogwałceniem” ich praw narodowych⁴⁶. Ludowcy często podkreślali wspólnotę losów chłopu polskiego i ukraińskiego, zwracali uwagę na ucisk doznawany w równym stopniu przez obie te narodowości.

Z kolei galicyjscy demoliberałowie Ukraińców traktowali jako sojuszników, ale wyłącznie we wspólnym dziele „przysporzenia sił narodowych”⁴⁷. Taki punkt widzenia prezentował zwłaszcza Szczepanowski. Konkurencja na rynku pracy była w jego przekonaniu podstawowym źródłem konfliktów narodowościowych. Pisał:

[...] zmieńcie tryb ekonomiczny kraju, stwórzcie cały szereg karier innych w zawodzie przemysłowym i handlowym, a ta sama młodzież polska i ruska będzie mogła swobodnie rozwijać się obok siebie na terenie gospodarstwa prywatnego⁴⁸.

Można powiedzieć, że Ukraińcy interesowali demoliberałów tylko wtedy, gdy w ich aspiracjach dostrzegali „wspólne dążności”, realizację interesu narodowego jednak tak pojętego, że „nie wyklucza wspólnej lepszej przyszłości”. Bez wątpienia byli rzecznikami zgody z Ukraińcami, ale pod warunkiem, że to pojednanie sprzyjać będzie owemu „przysporzeniu sił narodowych”.

Od wyżej zasygnalizowanych stanowisk polskich ugrupowań politycznych wobec problemu ukraińskiego, wyraźnie odbiegał stosunek narodowych demokratów. W sposób konsekwentny interpretowali oni polskość jako opartą o egoizm narodowy walkę o zachowanie odrębności narodowej, a pielęgnowanie poczucia tożsamości narodowej oznaczało w ich przekonaniu samoobronę przed rosnącymi aspiracjami innych niepolских narodowości, które odbierane były w kategoriach zagrożenia. Szczególnie zagrożenie dla tak rozumianej polskości płynęło przede wszystkim ze strony Żydów i Ukraińców. Dbałość o zachowanie polskiej czystości etnicznej, kierowanie się „dobrem rasy”, „instynktem narodowym”, bazowanie na tym, co swojskie, rdzenne – to dominanty endeckiego ujęcia problemu ukraińskiego w Galicji.

Problematyka ukraińska bez wątpienia wysuwała się na czoło rozważań polskich ugrupowań politycznych, ale inną kwestią, do której się także odnoszono, było zagadnienie żydowskie. Szczególnie negatywny i silnie emocjonalny stosunek do Żydów przejawiali endecy i ludowcy. Z porównania haseł propagowanych przez endecję oraz wysuwanych przez ruch ludowy, wynikają liczne podobieństwa, ale też odmienne nieco rozłożenie akcentów. Narodowi demokraci zwracali uwagę nie tyle na społeczny, ile raczej „narodowy” charakter kwestii żydowskiej i twierdzili, że Żydzi z pewnością nie są „narodem europejskim”, ale raczej „jest to formacja azjatycka, naród – sekta, typ, który się na mniejszą skalę w Azji i poza Żydami nie spotyka”⁴⁹. Narodowi demokraci podkreślali fakt niezwyklej solidarności społecz-

⁴⁶ B. Wyślouch, *Szkice programowe (Polska etnograficzna. Nasze zadania narodowe)*, „Przegląd Społeczny”, czerwiec 1886, z. 6, s. 396.

⁴⁷ Szerzej o galicyjskich demoliberałach pisał W. Bernacki, *Jednostka, naród, niepodległość. Myśl polityczna demoliberałów galicyjskich (1882–1905)*, Kraków 1997.

⁴⁸ S. Szczepanowski, *Na przelomie*, cz. 2, „Kraj”, 2 XI 1890, nr 44.

⁴⁹ R. Dmowski, *Zagadnienia sprawy żydowskiej*, [w:] *Pisma*, t. 8, Częstochowa 1938, s. 649.

ności żydowskiej, mimo jej znacznego rozproszenia i zróżnicowania. Przyczyn tego zjawiska upatrywali w „doktrynie sekty oraz charakterze społeczno-gospodarczym ludności”. Główni ideolodzy Narodowej Demokracji starali się zaznaczyć odrębność i obcość społeczności żydowskiej w Polsce. Balicki pisał, że „Żydzi są sektą religijną, która dzięki swej wielowiekowej odrębności i wyłączności wytworzyła osobną rasę”. I wskazywał na specyficzne właściwości tej „rasy”, takie jak „niezdolność do jakiegokolwiek twórczości politycznej i społecznej”. Apolityczność i antypaństwowość znamionująca Żydów miała mieć, zdaniem Balickiego, negatywny, wręcz demoralizujący wpływ na Polaków⁵⁰. W konsekwencji endecy twierdzili, że to sami Żydzi są winni antysemityzmowi Polaków, gdyż

[...] nie znoszą obiektywnego traktowania ich sprawy i każdego, kto bez uprzedzeń głos w niej zabiera, kto nie jest bezwzględny ich obrońcą, kwalifikują natychmiast jako antysemitę⁵¹.

Akcentowanie obcości i apolitycznego charakteru żydowskiej społeczności zbliżało poglądy endeków i ludowców. Ci ostatni o Żydach pisali, że „nie są patriotami, mają swój patriotyzm”⁵². Traktowali Żydów jako „żywiół [...], który uważa się za obcy polskiemu społeczeństwu i ciężący zazwyczaj ku niemieckiej kulturze”⁵³. Co więcej, ludowcy deklarowali, że sami Żydów za obcych uważają, a nawet w swym dokumencie programowym wypowiadali bezwzględną walkę „żywiółom napływowym, dążącym do wynaradawiania”⁵⁴.

Wydaje się, że tym, co w sposób zasadniczy różniło stosunek do kwestii żydowskiej obu prezentowanych tu ugrupowań, było sytuowanie przez ludowców społeczności żydowskiej na przeciwstawnych, wręcz wrogich sobie pozycjach społecznych, po stronie „panów i wyzyskiwaczy”. A zatem w ich ujęciu problemu żydowskiego dominował czynnik natury ekonomicznej. Takie konkluzje zawierała większość artykułów zamieszczanych w „Przeglądzie Społecznym” i „Przyjacielu Ludu”, na łamach których toczyła się dyskusja nad problemem żydowskim, określany przez uczestnika tej dyskusji W. Feldmana mianem „rany żydowskiej”⁵⁵. Element wyzysku, obcości pojawiał się w wielu artykułach zamieszczanych na łamach chłopskiej prasy. Pisano tam: „jesteśmy obstawieni Żydami wyzyskującymi nasze mienie do ostateczności”⁵⁶, a w innym miejscu:

Patrz, oto obok ciebie mieszka obcy naród, co przyszedł z Palestyny. To Żydzi. Przybyli do nas do Polski, zabrali nam już prawie wszystkie bogactwa, pieniądze, handel, sklepy, towary i już polską ziemię skupują⁵⁷.

⁵⁰ Z. Balicki, *Apolityczny wpływ Żydów*, „Przegląd Narodowy” 1912, nr 4, s. 352.

⁵¹ R. Dmowski, *op. cit.*, s. 645.

⁵² J. Babicz, *Sprawa żydowska*, „Przyjaciel Ludu”, 3 VII 1904.

⁵³ *Program Polskiego Stronnictwa Ludowego*, Lwów 1903, s. 9.

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ W. Feldman, *Głos w sprawie żydowskiej ze stanowiska żydowskiego*, „Przegląd Społeczny” 1887, t. 3, marzec, s. 536.

⁵⁶ *Dokąd u nas tak będzie?*, „Przyjaciel Ludu”, 1 IX 1898, s. 371.

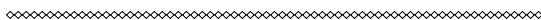
⁵⁷ *Do ludu z ludem, przez lud do wolnej Polski*, „Przyjaciel Ludu”, 28 II 1909, s. 3 i nast.

Barbara Stoczewska

Galicja, będąca tak wielobarwną mozaiką etniczną, stanowiła – jak stwierdzono na wstępie – szczególnie podatny grunt do rodzenia się antagonizmów na tle narodowym, przejawów ksenofobii i antysemityzmu. Kielkujących w omawianym tu okresie konfliktów przeważnie nie udało się rozwiązać do wybuchu I wojny światowej. W niekiedy wręcz drastyczny sposób rzutowały one na podejście do problemu mniejszości narodowych także w latach II Rzeczypospolitej.

Dariusz Szpoper

U genezy reform ustrojowych Aleksandra Wielopolskiego w Królestwie Polskim w latach 1861–1862



Na lata 2011–2012 przypada sto pięćdziesiąta rocznica zmian ustrojowych, które w historiografii polskiej określa się mianem reform Aleksandra Wielopolskiego. Wybuch w 1863 r. powstania styczniowego przekreślił definitywnie jednak te ambitne plany polityczne, chociaż sam Aleksander Wielopolski niemalże do końca swoich dni był przekonany o konieczności powrotu do tego programu. Piszząc już w obliczu śmierci, w Dreźnie w końcu 1877 r., list do wielkiego księcia Konstantego Mikołajewicza wielokrotnie przywoływał potrzebę powrotu do instytucji z 1862 r., które w jego opinii „były gwarancją przyszłości, nie tylko dla Królestwa Polskiego, ale dla całego Imperium”. Uznawał też, że podstawy przyjętych wówczas rozwiązań systemowych „odpowiadały całości wymagań sytuacji politycznej i geograficznej Rosji”, a „dwa główne punkty systemu autonomii lokalnej i administracji narodowej upraszczały szczególnie wielkie problemy” tego państwa, które stały przed nim do rozwiązania w przyszłości, gdyż jak to ujmował autor listu „[...] tylko one były w harmonii ze swoją misją historyczną w znaczącej części globu”¹. Odwoływał się także do przyrzeczeń imperatora Aleksandra II zawartych

¹ A. Wielopolski, *Monseigneur, Le sentiment que...*, [...] Gosudarstwiennyj Archiw Rossijskoj Fiederacyi, Moskwa, Wielikij kniaź Konstantin Mikołajewicz, Mramornyj Dworiec, Pisma Markiza Wielopolskowo wielikomu kniaziu Konstantinu Mikołajewiczu i kopii pismem Konstatina Mikołajewicza 22 marta 1863 goda – 9 janwarja 1878 goda, sygn. Fond 722, opis 1, dzieło 738, k. 23–24l. List nieopatrzonej datą, poprzedzony jest pismem małżonki Aleksandra Wielopolskiego margrabiny Pauliny Wielopolskiej, datowanym w Dreźnie na 9 stycznia 1878 r., w którym odpowiadając na telegram kondolencyjny wielkiego księcia Konstantego

w treści słynnego *Listu z Liwadii* z 19 (31) października 1863 r., adresowanego do wielkiego księcia Konstantego Mikołajewicza i przychylającego się do jego prośby o dymisję z funkcji Namiestnika Królestwa Polskiego oraz głównodowodzącego wojsk rosyjskich tam stacjonujących. Cesarz w swym reskrypcie stwierdzał, że po uśmierzeniu powstania styczniowego kiedy „słuchawszy na koniec głosu prawa i obowiązku, poddani Moi w Królestwie odrzucają gwałty jawnych popleczników zdrady i zwrócą się ku Memu miłosierdziu”, to wówczas możliwy stanie się powrót do realizacji koncepcji ustrojowych z lat 1861–1862 i ponownie objęcie steru rządów w Warszawie przez jego brata². Umierający Aleksander Wielopolski uznawał, że obietnice cesarskie pocieszają go wśród „okrutnych cierpień”, a słowa monarchy traktuje jako święte i z nimi łączy przyszłość swojego kraju³. Niestety, w grudniu 1877 r. tego rodzaju plany nie były niczym innym, jak sentymentalnym powrotem w nieodległą jeszcze przecież polityczną przeszłość, albowiem powstanie styczniowe przesądziło o zwycięstwie w Sankt Petersburgu diametralnie odmiennych koncepcji, prowadzących się najogólniej rzecz ujmując, do przekształcenia wykazującego jeszcze cechy pewnej odrębności Królestwa Polskiego w pełni zunifikowany z cesarstwem rosyjskim Kraj Nadwiślański (*Priwislański kraj*)⁴.

Niemniej warto podjąć próbę prześledzenia, przynajmniej w części, fragmentu dziejów tego pewnego eksperymentu ustrojowego, jakim stały się reformy ustrojowe w Królestwie Polskim w 1861 r. Do dzisiaj pozostaje też niejasnym autorstwo tego projektu. Dziewiętnastowieczny historyk powstania styczniowego Walery Przyborowski, ostatecznie sprawy nie przesądzając, zdawał się skłaniać ku tezie, że koncepcję tę należałoby raczej przypisać sekretarzowi stanu przy Radzie Administracyjnej w Warszawie Janowi Karnickiemu, który z polecenia Namiestnika Królestwa Polskiego księcia Michała Gorczakowa, w początkach marca 1861 r. udał się do Sankt Petersburga, by przedstawić monarsze rzeczywisty obraz sytuacji w kraju⁵. Przed wyjazdem Gorczakow przekazał mu ogólnie sformułowane propozycje niezbędnych reform w Królestwie, a następnie miał je doprecyzować naczelny prokurator Ogólnego Zebrania Warszawskich Departamentów Senatu

Mikołajewicza, pisze, że przekazuje mu niedokończony tekst listu swojego małżonka, którego „pisanie zajęło ostatnie minuty czasu, w którym był jeszcze pomiędzy nami”. Aleksander Wielopolski miał często powtarzać wówczas słowa „pisać list, a dopiero potem umrzeć”. Dodawała też: „Niestety, jak wie Wasza Imperatorska Wysokość, zawał serca nadszedł nie spodziewanie, wieczorem 30 grudnia” [1877 r. – D.S.]. P. Wielopolska, *Monseigneur, Le télégramme...*, k. 11–12.

² *Reskrypt Cesarski do J[ego] C[esarskiej] W[ysokości] W[ielkiego] Ks[ięcia] Konstantego Mikołajewicza, dat. Liwadia w Krymie d[nia] 31 października 1863 roku*, [w:] H. Lisicki, *Aleksander Wielopolski*, t. 2, Kraków 1878, s. 456–457, poz. 79.

³ A. Wielopolski, *Monseigneur, Le sentiment gue...*, k. 22v–23.

⁴ S. S. Tatiszczew, *Impierator Aleksandr II. Jewo żyżn i carstwowanije*, t. 1, [Sankt] Petersburg 1911, s. 468–471; G. Smyk, *Administracja publiczna Królestwa Polskiego w latach 1864–1915*, Lublin 2011, s. 165.

⁵ [W. Przyborowski], *Historia dwóch lat 1861–1862*, cz. 1: *Rok 1861*, t. 2: *Styczeń–maj*, Kraków 1893, s. 123; 127.

Rządzącego, Juliusz Enoch⁶. Henryk Lisicki, także dziewiętnastowieczny autor biografii Aleksandra Wielopolskiego, wskazał natomiast właśnie na Juliusza Enocha, który w tekście swojego memoriału wręzonego księciu Michałowi Gorczakowowi 2 marca 1861 r., wśród szeregu proponowanych reform, sugerował między innymi potrzebę powołania rad gubernialnych oraz municypalnych w Królestwie Polskim, niezbędnych dla „dania mieszkańcom kraju należnego im udziału w zarządzie spraw miejscowego interesu”⁷.

Jan Karnicki przybył do Sankt Petersburga 7 marca 1861 r. rano i jeszcze tego samego dnia został przyjęty przez Aleksandra II w obecności ministra sekretarza stanu Królestwa Polskiego Józefa Tymowskiego oraz jego towarzysza (zastępcy) Waleriana Płatonowa⁸. W trakcie tej audyencji Karnicki, wśród poruszanych spraw, dotyczących między innymi reaktywacji zlikwidowanej w 1841 r. Rady Stanu, poruszył kwestię utworzenia w Królestwie Polskim rad miejskich oraz gubernialnych i powiatowych pochodzących z wyboru, dzięki którym to instytucjom jego mieszkańcy mieliby możliwość udziału w życiu publicznym. Proponował też, aby zajęły się one sprawami rozwoju rolnictwa, przemysłu i handlu, utrzymania kościołów i ich uposażeniem, kwestiami charytatywnymi (zakłady dobroczynne), szkolnictwem elementarnym, stanem dróg, więziennictwem, służbą wojskową oraz reparycją podatków. Rady mogłyby też formułować postulaty dotyczące spraw guberni, powiatu i miejskich⁹.

Koncepcje zaproponowane przez Karnickiego uzyskały wsparcie Waleriana Płatonowa i cesarz zadecydował o kontynuowaniu tej dyskusji już w poszerzonym gronie, w ramach zwołanej przez niego tajnej rady 8 marca 1861 r. w godzinach popołudniowych. W jej trakcie polecono ministrowi Tymowskiemu, aby we współpracy z Karnickim i Płatonowem stworzyli raport mający być podstawą nowych rozwiązań legislacyjnych nadających Królestwu Polskiemu pewne koncesje poli-

⁶ *Ibidem*, s. 124.

⁷ H. Lisicki, *Aleksander Wielopolski 1803–1877*, t. 1, Kraków 1878, s. 168–169; *Memoriał Sekretarza Stanu Enocha (ówcześnie Naczelnego Prokuratora Senatu) wręczony w d[niu] 2 marca 1861 r.[oku] Księciu Gorczakowowi Namiestnikowi Królestwa*, [w:] *ibidem*, t. 2, s. 39–47; S. Kieniewicz, *Powstanie styczniowe*, Warszawa 1983, s. 131; A. Skalkowski, *Aleksander Wielopolski w świetle archiwów rodzinnych (1861–1877)*, t. 3, Poznań 1947, s. 14–16 (szerzej wyjaśnia on narosłe kontrowersje co do autorstwa reform). Zob. także: [A. Wrotnowski], *Porozbiorowe aspiracje polityczne narodu polskiego*, Kraków 1883, s. 245–246, który koncepcję reform przypisuje wprost księciu Michałowi Gorczakowowi, twierdząc: „Wszystkie te reformy wychodziły rzeczywiście z osobnej inicjatywy księcia Gorczakowa, skoro on nie otrzymał żadnej pod tym względem wskazówki lub rady ani od Andrzeja Zamoyskiego, ani od żadnego z niezależnych obywateli kraju; – żaden zaś z dygnitarzy lub wyższych urzędników kraju, ze swą radą narzucając się nie śmiał i żadnego projektu mu nie przedstawił, gdyż żadnego z nich o zdanie nie pytał” i wskazując na notariusza warszawskiego Kretkowskiego jako autora memoriału. Teza ta wywołała polemikę na łamach krakowskiego „Czasu”, w którym autor ukrywający się pod pseudonimem W. Dołęga, potwierdzał wersję Juliusza Enocha. [W. Przyborowski], *Historia dwóch lat ...*, cz. 1, t. 2, s. 178.

⁸ *Ibidem*, s. 125.

⁹ *Ibidem*, s. 127.

tyczne, zaś senator Romuald Hube został wyznaczony do opracowania koncepcji stworzenia w Warszawie wyższego zakładu naukowego oraz reformy wychowania publicznego¹⁰. Raport przedłożony przez Józefa Tymowskiego odwoływał się do Statutu Organicznego z 1832 r., w treści którego przewidziano możliwość powołania w Królestwie rad wojewódzkich oraz stanów prowincjonalnych. Przypominał także, że ten akt normatywny obiecywał mieszkańcom pewien udział w zarządzie sprawami miast poprzez wybór zwierzchności miejskich powoływanych na zgromadzeniach miejskich¹¹. Zaznaczał zarazem, że pomiędzy 1832 a 1861 rokiem rozwiązania te nie weszły w życie i że:

[...] nie bacząc na obietnice Statutu, Królestwo Polskie poddane było prostej biurokracji, zostawało pod wyłącznym wpływem urzędników, bez żadnego udziału mieszkańców, pozostawionych poza obrębem administracyjnej hierarchii¹².

Eksplikując potrzebę zmian w tym zakresie, w raporcie zawarto sugestię dopuszczenia ludności Królestwa do

[...] udziału w zarządzie miejscowymi sprawami i otworzenia im tym sposobem drogi do działalności legalnej, któraby pociągnęła za sobą te ważne następstwa, że dałaby im sposobność do pożytecznych zajęć i zmniejszyłaby wpływ, jakiby na nich występne poduszczanie wywierać mogły¹³.

Proponowano zatem wprowadzenie reformy municypalnej i rozpoczęcie jej wdrażania od głównych miast Królestwa Polskiego, elekcyjnych rad powiatowych, z zastrzeżeniem, że taka instytucja co prawda nie była przewidziana w Statucie Organicznym, ale korzyści z jej zaistnienia byłyby bezdyskusyjne, podobnie jak stworzenie rad gubernialnych, które weszłyby w miejsce projektowanych jeszcze w 1832 r. rad wojewódzkich.

Raport Tymowskiego wskazywał ponadto potrzebę rezygnacji z przewidzianego w Statucie Organicznym podziału wyborców na szlachtę i nie-szlachtę, jak też przyjęcie zasady, że czynne prawo wyborcze może przysługiwać każdemu posiadaczowi nieruchomości ziemskiej, co uzasadniano między innymi tym, iż w Królestwie Polskim znaczna część gruntów zdążyła już przejść w ręce osób spoza nobilitowanych; dopuszczono również do sprawowania urzędów „wszelkich bez wyjątku poddanych [...] bez różnicy stanu i pochodzenia”, zaś utrzymywanie tych różnic na płaszczyźnie prawa wyborczego „nie byłoby właściwem, spowodowałoby pewne drażliwe kolizje, a nawet przyjęte byłoby niekorzystnie przez [...] szlachtę”¹⁴.

Wypowiadając się co do zakresu kompetencji przyszłych rad powiatowych zastrzeżono, że miałyby one czuwać nad prawidłowością umów o czynszowanie

¹⁰ *Ibidem*, s. 129.

¹¹ J. Tymowski, *Raport Ministra Sekretarza Stanu do Spraw Królestwa Polskiego*, [w:] H. Lisicki, *Aleksander Wielopolski...*, t. 2, s. 48, poz. 12.

¹² *Ibidem*, s. 49.

¹³ *Ibidem*, s. 51.

¹⁴ *Ibidem*, s. 52.

zawartych pomiędzy właścicielami dóbr ziemskich a włościanami, dbać o kwestie ubezpieczeń i przeciwdziałać ewentualnym epidemiom wśród zwierząt hodowlanych, zajmować się stanem „dróg bocznych”, sprawować nadzór nad zakładami dobroczynnymi oraz uczestniczyć w poborze rekruta. Ponadto w raporcie przewidywano ewentualny nadzór rad powiatowych nad propinacją alkoholu oraz ich udziału w rozdziale „powinności wykonywanych w naturze”, tj. szarwarku, dostawie podwód, podatku gruntowym w produktach na potrzeby wojenne, a także w sprawach rozdziału podatków w powiecie, o ile „rząd uzna za właściwe powołać do udziału w tem Radę.” Rady powiatowe dysponowałyby także uprawnieniem do występowania za pośrednictwem ich gubernialnych odpowiedników w kwestii tak zwanych „dodatkowych kopiejek na potrzeby powiatu”¹⁵. Z kolei rady gubernialne byłyby uprawnione do zatwierdzania pod prezydencją gubernatora cywilnego w obecności prezesów trybunałów cywilnych i prokuratorów, kontraktów czynszowych. Miałyby również sprawować nadzór nad zakładami dobroczynnymi oraz więziami, wypowiadać się w kwestii żądań rad powiatowych dotyczących dodatkowych środków finansowych wynikających z podziału podatków, do zakresu ich działania należałoby również występowanie do władz rządowych w kwestiach dotyczących guberni. Raport Tymowskiego negatywnie odniósł się do wynikającej jeszcze z unormowań Statutu Organicznego kompetencji w zakresie wyboru przez rady gubernialne sędziów dwóch pierwszych instancji sądowych oraz sporządzania list kandydatów na wakujące urzędy. Stwierdzono, że ta kompetencja nie przyniosła „żadnych pomyślnych rezultatów; jeszcze przed 1831 rokiem była powodem licznych zawikłań tak, że dziś pominiętą być musi”¹⁶.

Treść raportu Józefa Tymowskiego rozpowszechniona została wśród kręgów rządowych w Sankt Petersburgu¹⁷, stając się podstawą dla dalszych prac, prowadzonych głównie przez Platonowa, a przyjmujących jako punkt wyjścia przepisy Statutu Organicznego z 1832 r., które *de facto* nigdy nie weszły w Królestwie Polskim w życie¹⁸. 12 marca 1861 r. dotarły z Warszawy do Sankt Petersburga nowe propozycje reform, tym razem autorstwa Aleksandra Wielopolskiego, będące wynikiem swoistego kompromisu między nim a księciem Michałem Gorczakowem. Następnego dnia miały one stać się przedmiotem obrad zwołanej specjalnie z tego właśnie powodu rady ministrów¹⁹.

Projekt Wielopolskiego przewidywał stopniowe odejście od tych wszystkich instytucji, które w czasie namiestnictwa księcia Iwana Paskiewicza zmierzały do unifikacji z cesarstwem, a zatem likwidowały odrębności ustrojowe Królestwa Polskiego. Zakładał zatem reaktywację Komisji Rządowej Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego oraz Rady Stanu, mającej być również najwyższą instytucją sądowi-

¹⁵ *Ibidem*, s. 52–53.

¹⁶ *Ibidem*, s. 54.

¹⁷ P. A. Wałujew, *Dniownik ministra wnutriennich dzieł*, t. 1: 1861–1864, Moskwa 1961, s. 81, zapis z 9 marca 1861 r.

¹⁸ S. Kieniewicz, *op. cit.*, s. 135

¹⁹ P. A. Wałujew, *op. cit.*, s. 82, zapis z 12 marca 1861 r.

czą kraju. Przewidywał podział na 8 województw oraz wprowadzenie mundurów narodowych i pieczęci z herbem Królestwa. Dalej Aleksander Wielopolski proponował utworzenie Rady Senatorskiej pochodzącej z nominacji, w składzie której zasiadałoby 8 biskupów, 8 wojewodów i 39 kasztelanów powoływanych wyłącznie z grona właścicieli ziemskich oraz poszerzenie jej przez dokooptowanie nieokreślonej liczby „parów” – ci ostatni reprezentować mieliby kręgi przemysłowo-handlowe oraz środowiska inteligenckie wykonujące wolne zawody. Rada ta miałaby przyjmować skargi na wszelkie działania łamiące prawo oraz nadużycia popełniane przez urzędników. Na szczęblu każdego z województw miałaby działać Rada Obywatelska, pochodząca z wyboru (po 2 reprezentantów szlachty i 1 przedstawicielu spoza tego stanu, wybieranych z każdego powiatu). Miałaby ona kompetencje wyłącznie ograniczone do spraw lokalnych. Żądał także Wielopolski utworzenia zgromadzeń okręgowych i gminnych oraz Rady Muncypalnej w Warszawie. Wszystkie te instytucje miałyby być powołane do życia jeszcze w 1861 r. Raz na dwa lata Rada Senatorska zbierałaby się w poszerzonym składzie jako tak zwana Rada Walna z udziałem dodatkowo prezesów Rad Obywatelskich oraz prezesa Warszawskiej Rady Muncypalnej i kilku innych wirylistów. W zakresie właściwości rzeczowej Rady Walnej przewidziano kompetencję w ramach opiniowania projektów aktów normatywnych przekazanych jej przez władze rządowe. Ponadto widział Aleksander Wielopolski potrzebę przywrócenia w Warszawie uniwersytetu, likwidację Komisji Kodyfikacyjnej w Sankt Petersburgu, zniesienie urzędu marszałków szlachty oraz utworzenie sądu najwyższego w Królestwie Polskim składającego się z dwóch izb: cywilnej i karnej, z prezesem tej instytucji noszącym tytuł kanclerza. Zastąpiłaby ona Departamenty Warszawskie Senatu Rządzącego, które miałyby zakończyć swoje istnienie w Warszawie.

Za cenę tych ustępstw i likwidację Towarzystwa Rolniczego Wielopolski wyrażał gotowość objęcia funkcji dyrektora głównego prezydującego w Komisji Rządowej Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego²⁰.

13 marca 1861 r. odbyło się posiedzenie rady ministrów, któremu przewodniczył Aleksander II. Do udziału w nim zaproszono także Waleriana Płatonowa i Józefa Tymowskiego. Cesarz zreferował pokrótce wydarzenia mające miejsce w Warszawie, przeczytał raport i notatki księcia namiestnika oraz wielokrotnie podkreślał swoje niezadowolenie z sytuacji panującej tak w samej Warszawie, jak i na pozostałym terytorium Królestwa Polskiego. Następnie obecni zapoznali się z treścią memoriału przygotowanego przez Tymowskiego, Płatonowa i Karnickiego, zwracając uwagę na proponowane przez nich środki mogące służyć zaspokojeniu

²⁰ [W. Przyborowski], *op. cit.*, cz. 1: *Rok 1861*, t. 2: *Styczeń–maj...*, s. 185–186; S. Kieniewicz, *op. cit.*, s. 134; P. A. Wałujew, *op. cit.*, s. 82–83, zapis z 12 marca 1861 r. stwierdza, że przebywający wówczas w Sankt Petersburgu Jan Karnicki, w rozmowie z nim miał się wypowiedzieć, iż propozycji Aleksandra Wielopolskiego częściowo idą dalej, a częściowo nie tak daleko, jak tezy sformułowane przez niego wspólnie z Józefem Tymowskim i Walerianem Płatonowem.

polskich oczekiwania²¹. Dalej Piotr Wałujew odczytał projekt ukaz i uzasadnienie do niego pióra Aleksandra Wielopolskiego, nadesłane do Petersburga z Warszawy przez księcia Michała Gorczakowa, wraz z jego osobistą rekomendacją. W trakcie tej czynności hrabia Dmitrij Nikołajewicz Błudow²², jeden z twórców Statutu Organicznego z 1832 r. zauważył, iż na przestrzeni niespełna trzydziestu lat od momentu powstania tego aktu normatywnego, praktycznie nic z jego treści nie zostało w Królestwie Polskim wprowadzone. Dało to asumpt do przeprowadzenia dość ożywionej dyskusji. Podczas niej generał adiutant i minister dworu cesarskiego hrabia Władimir Fiodorowicz Adlerberg, poparł propozycje namiestnika, zauważając iż trzeba je wprowadzić w życie z uwagi na wydarzenia w rozgrywające się w Królestwie Polskim i potrzebę szybkiego działania. Z kolei hrabia Wiktor Nikiticz Panin podkreślał, iż ograniczenia dotyczące mieszkańców Królestwa Polskiego oraz wady zarządu nim w sposób szczególny i zarazem wyjątkowy wiążą się ze sferą oświecenia narodowego. Dodał też, że w jego opinii organizowanie wyborów wiąże się z niebezpieczeństwem, zaś rozwiązaniem bardziej adekwatnym do sytuacji byłoby mianowanie przez rząd radnych i burmistrzów. Stał na stanowisku potrzeby utrzymania różnic stanowych pomiędzy szlachtą a innymi stanami. Ponadto hrabia Panin widział potrzebę likwidacji Komisji Kodyfikacyjnej i powołania Rady Stanu, zalecając zarazem prace nad podniesieniem poziomu edukacji narodowej oraz doradzając ostrożność i ewolucyjność w dziele reformy²³. Hrabia Siergiej Grigorijewicz Stroganow twierdził, że w Warszawie dokonuje się właśnie rewolucja, zaś do imperatora zwracają się ze swoimi pomysłami buntownicy. Wołał: „Żadnych koncesji”, dodając przy tym, że Wielopolski i Andrzej Zamoyski zamiast być męczennikami praworządności, stają się spiskowcami. Diametralnie inny ton przybrała natomiast wypowiedź ministra spraw zagranicznych imperium, księcia Aleksandra Michajłowicza Gorczakowa²⁴, który podkreślał że silny rząd nie powinien obawiać się reform i może dążyć do polepszenia sytuacji – jego koncesji nie należy odczytywać jako słabości. Zaznaczał także:

Żadnych kolejnych ustępstw, by nie wzbudzać nierzeczywistych oczekiwań. Należy niezwłocznie zakreślić granice tych ustępstw i zakończyć tutaj sprawę, zamknąć ją bez uprzedniej korespondencji z Warszawą. [...] Należy się spieszyć. W naszych dniach czas pożera, a nie wzmacnia.

²¹ P. A. Wałujew, *op. cit.*, s. 83, zapis z 13 marca 1861 r. – podaje, że było to: wprowadzenie w życie dotychczas nie obowiązującego Statutu Organicznego z 1832 r., częściowo znove-lizowanego, powołanie Rady Stanu połączone z likwidacją Komisji Kodyfikacyjnej; mianowanie do składu Radu Stanu najbardziej istotnych obywateli i urzędników Królestwa Polskiego, utworzenie rad gubernialnych, powiatowych i miejskich.

²² Błudow Dmitrij Nikołajewicz, [w:] D. N. Szylow, *Gosudarstwiennyje diejatieli Rossijskoj imperii. Gławy wysszych i centralnych uczrieżdenij 1802–1917. Biobibliograficzeskij sprawocz-nik*, S.[ankt]-Peterburg 2001, s. 82 – podaje, że został on mianowany 19 sierpnia 1831 r. członkiem Komitetu do spraw Królestwa Polskiego.

²³ P. A. Wałujew, *op. cit.*, s. 83–83, skomentował wystąpienie hrabiego Wiktora Panina, że po-mimo elokwentności jego wypowiedzi, on nigdy nie słyszał czegoś „bardziej pustego”.

²⁴ Gorczakow Aleksander Michajłowicz, [w:] D. N. Szilow, *op. cit.*, s. 184.

Walerian Płatonow z kolei wyraził opinię o zbędności jakichkolwiek ustępstw i konieczności wprowadzenia w życie norm Statutu Organicznego. Hrabia Błudów poparł stanowisko księcia Aleksandra Gorczakowa, proponując dodatkowo wezwanie nad Nową pochodzących z grona obywateli, ekspertów z Królestwa Polskiego dla dokładnego opracowania projektu reformy. Zgodził się z nim imperator, który również w korespondencji z księciem Michailem Gorczakowem wyrażał chęć zaproszenia do Sankt Petersburga lojalnych wobec rządu poddanych Królestwa Polskiego. Jednocześnie Aleksander II z dużą rezerwą wyrażał się o Andrzeju Zamoyskim, informując zebranych o jego silnych związkach z emigracją polską w Paryżu²⁵. Baron Jegor Fiodorowicz Meyendorff apelował natomiast, by nie rozstrzygać z góry o interesach Imperium Rosyjskiego, wprowadzając w proponowanych zmianach zarządu Królestwem Polskim pewne ograniczenia. Wskazywał, że projekt Aleksandra Wielopolskiego w części dotyczącej powołania Rady Walnej, tworzonej wspólnie przez przedstawicieli episkopatu, miast oraz województw, niesie za sobą pewne niebezpieczeństwo – otóż przyszłe sesje tej instytucji były dla niego w jakiejś mierze przedstawicielstwem *stricte* narodowym²⁶. Poparł tę tezę minister spraw wewnętrznych Imperium Rosyjskiego hrabia Siergiej Stiepanowicz Łanskoj²⁷. Wielki książę Konstanty Mikołajewicz, brat Aleksandra II i w niedalekiej przyszłości namiestnik Królestwa Polskiego uznał, że on preferowałby raczej istnienie stale działającej Rady, a nie doraźnie zwoływanej. Minister transportu i gmachów publicznych generał-adiutant Konstanty Władimirowicz Czewkin²⁸ stwierdził natomiast, że pośpiech w tej sprawie wydaje się zbędny. Uznał wybory za rzecz dobrą, szczególnie w miastach. Głównym wrogiem Rosji były dla niego wyższe sfery Królestwa Polskiego, które lansowały swoje własne poglądy jako powszechny głos opinii publicznej. Sugerował niezapominanie o roli włościan, którzy byli pozbawieni własnej reprezentacji. Proponował zatem utworzenie Rady Stanu i wprowadzenie w życie Statutu Organicznego z 1832 r., a ponadto unikanie kreowania instytucji przedstawicielskich szczebla centralnego, argumentując, iż lepsze jest powołanie w to miejsce 39 rad powiatowych, które są mniejsze i dużo łatwiejsze do opanowania. Niezależnie od tego, zdaniem Czewkina, należałoby ich skład uzupełnić o przedstawicieli Korony. Szef Korpusu Żandarmów, stojący zarazem na czele III Oddziału Kancelarii Własnej Jego Cesarskiej Mości, książę Wasilij Andriejewicz Dołgorukow²⁹, trzykrotnie przywołał natomiast brzmienie artykułów 53 i 54 *Statutu Organicznego Królestwa Polskiego*, w których zapowiedziano utworzenia Zgromadzenia Stanów Prowincjonalnych dla „naradzania się w inte-

²⁵ P. A. Wałujew, *op. cit.*, s. 84.

²⁶ *Ibidem*, s. 84–85.

²⁷ *Łanskoj Siergiej Stiepanowicz*, [w:] D. N. Szilow, *op. cit.*, s. 364 – podaje, że Siergiej Łanskoj pozostawał ministrem spraw wewnętrznych do 23 kwietnia 1861 r.

²⁸ *Czewkin Konstantin Władimirowicz*, [w:] D. N. Szilow, *op. cit.*, s. 716.

²⁹ *Dołgorukow Wasilij Andriejewicz*, [w:] D. N. Szilow, *op. cit.*, s. 229.

resach dotyczących dobra ogólnego całego Królestwa Polskiego”, mających głos doradczy oraz stworzenie ustawy regulującej tryb działania tej instytucji³⁰.

Aleksander II podsumowując toczącą się dyskusję zaznaczył, iż należy przyjąć rozwiązania proponowane przez Sekretariat Stanu do spraw Królestwa Polskiego oraz uwzględnić w nich możliwość powołania do Rady Stanu dwóch biskupów lub prałatów, jak też zaakceptować propozycję Aleksandra Wielopolskiego dotyczącą wydzielenia resortu oświecenia publicznego i spraw duchownych ze struktury Komisji Rządowej Spraw Wewnętrznych. Imperator wyraził też wstępną zgodę, by Wielopolski był osobą kierującą tą nowo tworzoną instytucją. Nakazał również poinformowanie drogą telegraficzną namiestnika w Warszawie o zapadłych ustaleniach oraz nałożył na księcia Aleksandra Gorczakowa, Waleriana Płatonowa i Józefa Tymowskiego obowiązek zredagowania niezbędnych dokumentów w tym zakresie. Książę Gorczakow zdecydował o zaproszeniu do tego grona dodatkowo hrabiego Wiktora Panina³¹.

Następnego dnia, 14 marca 1861 r., książę Aleksander Gorczakow, Józef Tymowski, Walerian Płatonow, hrabia Wiktor Panin, książę Wasilij Dołgorukow oraz minister Konstanty Czewkin (dwaj ostatni na osobiste polecenie Aleksandra II) zebrali się w celu zredagowania projektu odezwy cesarskiej dotyczącej koncepcji polityczno-ustrojowych udzielonych przez imperatora, Królestwu Polskiemu³². Dokonano zatem likwidacji Ogólnego Zebrania Warszawskich Departamentów Senatu Rządzącego przywracając w to miejsce Radę Stanu Królestwa Polskiego, w której zasiadać mieli: dyrektorzy główni Komisji Rządowych i kontroler generalny prezydujący w Najwyższej Izbie Obrachunkowej z urzędu oraz osoby powołane do jej składu przez cesarza z grona episkopatu i wyższego duchowieństwa, władz Towarzystwa Kredytowego Ziemskiego, prezesów Rad Gubernialnych i nominowani przez imperatora spoza tego klucza. Delegaci wyznaczenia przez rząd mieli na forum Rady Stanu referować projekty aktów prawnych wniesionych przez władze pod jej obrady. Do kompetencji Rady Stanu przekazano natomiast ogół spraw, które pozostawały uprzednio w kognicji Ogólnego Zebrania Warszawskich Departamentów Senatu Rządzącego, a także kwestie budżetu Królestwa Polskiego, zatwierdzanie sprawozdań i działań osób kierujących poszczególnymi resortami administracji w Królestwie oraz raportów Kontrolera Generalnego dotyczących wydatków publicznych. Ponadto miała ona zajmować się petycjami Rad Gubernialnych dotyczących „potrzeb i dobra guberni”, a także rozpoznawać wnoszone do niej prośby i skargi „na nadużycia urzędników i na naruszenie przez nich ustaw”. Przewodniczyć Radzie Stanu miał namiestnik, zaś w przypadku jego nieobecności, bądź też niemożności osobistego zasiadania w tym gremium, cesarz zastrzegł sobie możliwość desygnowania do kierowania jego obradami innej osoby z grona członków Rady.

³⁰ *Statut Organiczny Królestwa Polskiego*, [w:] H. Lisicki, *Aleksander Wielopolski...*, t. 2, s. XLIII–XLIV, art. 53–54.

³¹ P. A. Wałujew, *op. cit.*, s. 85–86.

³² *Ibidem*, s. 87–88, zapis z 14 marca 1861 r.

Odezwa powoływała do istnienia Komisję Rządową Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznych pod prezydencją dyrektora głównego, który *ex officio* stawał się też członkiem Rady Administracyjnej. Jednocześnie do Komisji Rządowej Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego przyłączano Wydział Spraw Duchownych wraz z podległymi mu jednostkami, dotychczas pozostający w strukturach Komisji Rządowej Spraw Wewnętrznych.

W treści tego cesarskiego aktu normatywnego zapowiedziano również utworzenie w poszczególnych guberniach i powiatach Królestwa Polskiego pochodzących z wyboru rad gubernialnych i powiatowych kierowanych przez osoby „jakie z pomiędzy członków wybranych Rząd do tego powoła”. Określono również kompetencje rad gubernialnych, które miały zajmować się problematyką rozwoju rolnictwa krajowego, także handlu i przemysłu oraz dbać o komunikację lądową i wodną. Ponadto miały być właściwe w kwestiach charytatywnych i objąć swoją opieką tak ubogich, jak i więźniów oraz pensjonariuszy zakładów dobroczynnych oraz nadzorować wykonywanie robót publicznych „użyteczności powszechnej”.

Rady Gubernialne wyposażono też w możliwość kierowania pod adresem Rządu postulatów dotyczących spraw istotnych dla dobra guberni. Miały być one zwoływane raz do roku, zaś termin i czas trwania obrad byłby podawany w odpowiednim akcie normatywnym. Co do zakresu działania rad powiatowych odezwa cesarska enigmatycznie stwierdzała, że ich „udział w interesach miejscowego zarządu oznaczony będzie niezwłocznie osobnem postanowieniem”. Zarówno rady gubernialne, jak i powiatowe miały obradować w obecności komisarzy rządowych, którzy uprzednio powinni byli otrzymać na piśmie postulaty właściwych rad gubernialnych. Cesarz zezwalał dodatkowo na utworzenie w Warszawie i w innych większych miastach Królestwa rad municypalnych pochodzących z wyboru. Miały one zająć się szeroko rozumianymi sprawami gospodarczymi miast, przedkładać władzom rządowym propozycje własnego budżetu, dbać o rozwój miast w ramach własnych kompetencji, a nadto sprawować nadzór nad miejskimi instytucjami publicznymi oraz rozpoznawać wszystkie kierowane pod ich adresem przedstawienia władz rządowych. Obowiązek wykonania tych koncesji cesarz nałożył na namiestnika Królestwa, który miał mu przedstawić projekty ukazów uszczegóławiających przytoczone wyżej założenia reformy³³.

Już wówczas co bardziej światli przedstawiciele rosyjskich elit politycznych uznawali te reformy za co najmniej połowiczne. Książę Wasilij Andriejewicz Dołgorukow twierdził, że już w trakcie dyskusji nad ich zakresem imperator miał w pełni ugruntowaną wizję koniecznych zmian ustrojowych w Królestwie Polskim, a zatem można było w jej trakcie akcentować co najwyżej fundamentalne zasady, nie oczekując innych aniżeli cesarskie przemyślenia decyzji. Zdaniem Dołgorukowa, propozycje formułowane przez Aleksandra Wielopolskiego były dość ostrożne i nie wyczerpywały polskich aspiracji, należało zatem zdecydować się na dużo bar-

³³ Wypis z protokołu Sekretariatu Stanu Królestwa Polskiego, dat. Petersburg, dnia 14 (26) marca 1861 roku, [w:] H. Lisicki, *op. cit.*, t. 2, s. 59–62, poz. nr 15.

dziej śmiały krok, ale Aleksandrowi II, jak zaznaczał, zabrakło wówczas mądrego doradcy, któryby mógłby mu zasugerować potrzebę podjęcia ryzyka bardziej wielkich i śmiałych działań na tej niwie³⁴. Hrabia Dmitrij Aleksiejewicz Miliutin, feldmarszałek, kierujący od maja 1861 r. Ministerstwem Wojny³⁵ w swoich wspomnieniach pisał, że ukaz najwyższy w kwestii reform ustrojowych w Królestwie Polskim z 14 (26) marca 1861 r. należało oceniać jako decyzję władz rosyjskich, która niosła za sobą istotne ustępstwa z ich strony w kwestii ustroju Królestwa Polskiego, wracając do rozwiązań sprzed powstania listopadowego, a zatem do modelu autonomicznej administracji, negując tym samym ten kierunek, który w polityce oficjalnego Petersburga był wdrażany od 1831 r. Dodawał jednak, że nie tego oczekiwali i potrzebowali w tym czasie Polacy. Uważał, że:

[...] im potrzebna była konstytucyjna, niepodległa Polska w granicach z 1772 r. W Warszawie z niecierpliwością oczekiwano odpowiedzi z Petersburga [...] wierząc w triumf sprawy polskiej³⁶.

15 marca 1861 r. Walerin Płatonow i Jan Karnicki opuścili Sankt Petersburg, udając się do Warszawy³⁷, a w dwa dni później przekazano księciu namiestnikowi Michaiłowi Gorczakowowi informację o mianowaniu hrabiego Aleksandra Wielopolskiego margrabiego Gonzagi Myszkowskiego, na stanowisko dyrektora głównego prezydującego w Komisji Rządowej Wyznań i Oświecenia Publicznego³⁸. 21 marca (2 kwietnia) 1861 r. na polecenia Gorczakowa treść ukazu w kwestii reform z 14 (26) marca obwieszczono opinii publicznej, przystępując do jego realizacji. Z funkcji dyrektora głównego Komisji Spraw Wewnętrznych odwołano Rosjanina Pawła Muchanowa, powierzając ten urząd generałowi-majorowi Leonowi Gieczewiczowi, o którym Dmitrij Miliutin pisał, iż chociaż długo służył w armii rosyjskiej, pełniąc w niej różne stanowiska, to w głębi duszy czuł się jednak Polakiem, nie Rosjaninem. Pod jego kierownictwem powołano doraźną komisję, złożoną z kilku większych właścicieli ziemskich, mającą przygotować reformę samorządową i umożliwić powołanie rad powiatowych i gubernialnych. Do tego grona zaproszono też wpływowych mieszczan, by omówić kwestie stworzenia rady miejskiej w Warszawie³⁹. Rozpoczął się zatem etap wdrażania koncepcji reformy ustrojowej w życie.

³⁴ P. A. Wałujew, *op. cit.*, s. 88, zapis z 14 marca 1861 r.

³⁵ *Miliutin Dmitrij Aleksiejewicz*, [w:] D. N. Szilow, *op. cit.*, s. 417.

³⁶ D. A. Miliutin, *Wspominania 1860–1862*, Moskwa 1999, s. 80.

³⁷ P. A. Wałujew, *op. cit.*, s. 88, zapis z 15 marca 1861 r.

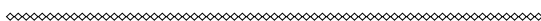
³⁸ *Ibidem*, s. 89, zapis z 17 marca 1861 r.

³⁹ D. A. Miliutin, *op. cit.*, s. 81.



Waldemar Łazuga

Windischgrätz, Madeyski, Dunajewski i eksperymentalna koalicja



13 listopada 1893 r. rozpoczął oficjalnie urzędowanie kolejny premier Przedlitawii, Alfred Windischgrätz. Jego rząd nazwano „najznakomitszym ministerstwem w historii”, co może nieco dziwić po rządach Edwarda von Taaffego. Znakomitość nie polegała jednak na wielkości talentów szefa rządu lub poszczególnych ministrów (tu akurat było odwrotnie), lecz na udziale w nim trzech członków „rodzin mediatyzowanych” – Windischgrätza, Schönborna i Wurmbranda – równych prawem urodzenia z domami panującymi. Znakomitość więc była z gatunku towarzyskich. Reszta tego 9-osobowego gabinetu też przedstawiała się nieźle: hrabiowie, jeden markiz, oficerowie, jeden generał, powszechnie znane nazwiska. Najmniej arystokratyczni w tym arystokratycznym gronie byli dwaj Polacy: Apolinary Jaworski i Stanisław Madeyski – obydwaj pochodzący z nie bardzo zaможnej szlachty¹.

Jaworski „szlachcic wiejskiego autoramentu” swoim gospodarskim obejściem i niedbałym strojem nie pozwalał o tym zapomnieć. Madeyski natomiast – „arystokrata rozumu” – jak sam siebie kiedyś nazwał – był dziekanem i rektorem jagiellońskiej wszechnicy, drugim po Dunajewskim profesorem, który został ministrem i jednocześnie pierwszym Polakiem na czele oświaty i wyznań – „Wydziału, na którym się koncentrują duchowe interesy społeczeństwa”². Przymierzał się do tej teki Dunajewski, przymierzał Bobrzyński i Madeyski. Cała trójka uosabiała najszlachetniejszy, galicyjski typ kariery – od profesora do ministra – pożądaną, szanowaną i uzasadnianą teoretycznie (jako służącą zarówno nauce, jak i życiu),

¹ J. Radzyner, *Stanisław Madeyski 1841–1910. Ein austro-polnischer Staatsmann im Spannungsfeld der Nationalitätenfrage in der Habsburgermonarchie*, Wien 1983.

² „Czas”, 14 XI 1893.

przy czym Madeyski uzasadniał ją chyba najlepiej³. I nie chodzi o historyczne zasługi, dzielone w części z Bobrzyńskim – powołanie Rady Szkolnej Krajowej czy biura kodyfikacyjnego przy Sejmie Krajowym. „Zaciekawienie” współczesnego czytelnika – pisał Andrzej Mączyński – mogą wywoływać niektóre jego tezy (np. o nienaruszalności własności jako prawa wolności) znajdujące odbicie w przepisach ustawy nadal obowiązującej w Austrii⁴.

Madeyski, urodzony w Sieniawie należącej do Czartoryskich, to postać z pewnością zasługująca na uwagę: były powstaniec dwukrotnie z bronią w ręku wyprawiający się do Królestwa, absolwent Uniwersytetu Lwowskiego, docent prywatny na Uniwersytecie Jagiellońskim, notariusz w Liszkach i Brzesku, urzędnik w Ministerstwie Sprawiedliwości za Potockiego, profesor Katedry Prawa Cywilnego w Krakowie, dziekan a następnie rektor UJ, czterokrotny deputowany do Rady Państwa, trzykrotny poseł Sejmu Krajowego. Autor pół setki artykułów naukowych, świetny wykładowca i mówca. A do tego – ciekawostka – liberalny druh kanonizowanego w 2003 r. biskupa przemyskiego, Sebastiana Pelczara. W lewicowo-arystokratycznym rządzie Windischgrätza spotkały się różne nurty.

Czar genealogii nie trwał jednak długo i rząd Windischgrätza doczekał się pierwszych ocen. Najcieplejszych – na lewicy, rozplywającej się nad Ernstem Plenerem, który objął resort skarbu, najchłodniejszych wśród młodoczechów, programowo odrzucających niemiecką lewicę. Niełatwo było być premierem po Taaffem. Windischgrätz był przy nim, jak awers przy rewersie. Taaffe bywał kapryśny, apodyktyczny, ale trudno go było nie lubić, Windischgrätz – „najpocziwszy, najszlachetniejszy człowiek” – lubić się nie dawał, wszystkich się wokół radził⁵, każdą rozmowę zapisywał i zanudzał „na śmierć cały świat polityczny”. Daszyński nie bez racji nazywał go „niedołęgą”⁶.

Co w rządzie robił Windischgrätz – było zagadką. Po ustąpieniu Taaffego cesarz myślał podobno o Hohenwarcie, ale hrabia wykręcił się tłumacząc, że jest na to „za stary”⁷. Polacy, gdy przeboleli Dunajewskiego, chcieli Taaffego, a z nim jakąś powtórkę z historii. Potem największe szanse miał Gautsch, po Gautschu Thun, a po Thunie Badeni. Dwaj ostatni byli figurami największego formatu, ulubieńcami cesarza, namiestnikami dwóch dużych krajów monarchii i „politykami przyszłości”. To w tym gronie cesarz wspominał o kandydacie przejściowym. Miał o nim – jak sugerował Bacquehem – przesądzić Badeni. Znali się jeszcze z czasów

³ Madeyski był rektorem UJ w roku akademickim 1892–1893, wybrany ponownie w 1893 r. nie pełnił już też funkcji w związku z powołaniem na stanowisko ministra.

⁴ A. Mączyński, *Konstytucyjna ochrona własności w świetle poglądów Stanisława Madeyskiego*, „Zeszyty Prawnicze UKSW” 2003, nr 3.2, nadbitka, s. 18.

⁵ K. Chłędowski, *Pamiętniki*, t. 2, Wrocław 1951, s. 127.

⁶ I. Daszyński, *Pamiętniki*, t. 1, Warszawa 1957, s. 99; L. Biliński, *Wspomnienia i dokumenty*, t. 1, Warszawa 1924, s. 81.

⁷ „Zum Einsturzen waren Sie nicht, zum Aufbauen sind Sie” – miał mu odpowiedzieć cesarz”. J. Penizek, *Aus bewegten Zeiten 1895–1905*, Wien 1906, s. 311–312.

lwowskich, kiedy to Windischgrätz odbywał tam służbę, a Badeniowa organizowała charytatywne teatryki, bale i rauty⁸. To od Badenianki otrzymał przyszły premier obrazek akwarelisty⁹, a od Badeniewej pochodziła prośba o protekcję księcia dla Łozińskiego. Innym faworytem Badeniego – ale już na ministra – był sam Bacquehem (ostatecznie objął budzące największe emocje sprawy wewnętrzne, choć „celował” w handel).

To będzie gabinet, który będzie trwał krótko i niczego nie dokona – usłyszał Bacquehem od cesarza – Nie mam do niego żadnego zaufania, ale pan musi dla mnie ponieść tę ofiarę i wejść do tego gabinetu, gdzie się pan będziesz uważał za urzędnika, który został tam odkomenderowany¹⁰.

Cesarz sprawę stawiał jasno, Taaffe kierował gabinetem cesarskim, Windischgrätz pokieruje gabinetem parlamentarnym, potem – tylko nie wiadomo, kiedy – znów przyjdzie gabinet cesarski¹¹. „Słabość” Windischgrätz’a była jego atutem.

„Niełaska” niełaską, a być ministrem choćby przez miesiąc było pokusą nie lada. Bilińskiego i kilku innych kandydatów wysunął Hohenwart. Tekę ministra rolnictwa zawdzięczał mu hrabia Julius Falkenhayn. Biliński miał objąć handel albo skarb (do którego przymierzał się Plener), ale ostatecznie nic z tego nie wyszło. Pośrednikiem przez czas jakiś był Stanisław Madeyski, który z kolei marzył o tece sprawiedliwości. Przez chwilę w grę wchodził Zaleski, ale nie był zainteresowany przejściem do nowego gabinetu. Bobrzyńskiego typowano na ministra oświaty. Przypominała się zabawa w ciuciubabkę pod czujnym okiem Halbana – według obrazowego określenia Koźmiana: „bezpłatnego konsula galicyjskiego w Wiedniu”¹². I – dodać trzeba – człowieka Badeniego.

Nic dziwnego, że do ojcostwa „gabinetu niełaski” nikt się nie przyznawał. Podejrzanych jednak było kilku: przede wszystkim Badeni, Hohenwart i Plener, którzy dosłownie przepychali swoich kandydatów. Premier był prawdopodobnie „dziełem” Badeniego. Oblicze rządowi nadał Plener, a Falkenhayn od samego początku urządził w nim... opozycję. Bacquehem i Madeyski reprezentowali resorty, do których nie aspirowali. Wurmbrand zdumiewał „fenomenalnym brakiem pamięci”, a Schönborn kierował resortem, który upatrzył sobie Madeyski¹³. Novum? Gabinet składano przy „otwartej kurtynie”, kłócąc się nawet o wyłączenia zwykłe

⁸ Listy K. Badeniego do L. Windischgrätz’a znaleźć można w papierach Władysława Łozińskiego, BJ, sygn. 10046. W Ossolineum np. taki list: „Wczoraj mieliśmy bal na kolonię rymanowską. Sala kasyna miejskiego była nabita. Pani Badeniowa tryumfowała”. Aleksandra Zaleska do syna W. Zaleskiego, 25 II 1892, BO, sygn. 7089, k. 33–35.

⁹ W. Badenianka w niedatowanym liście do W. Łozińskiego prosiła go o „polecenie akwarelisty, który by namalował obrazek dla księcia Windischgrätz’a”. Korespondencja W. Łozińskiego, BJ 123/56, t. 1.

¹⁰ S. Madeyski, Moje rozmowy z markizem Olivier Bacquehemem, 12 i 21 IV 1899, BN, t. 4.

¹¹ L. Biliński, *op. cit.*, s. 71.

¹² H. Blumenstock do W. Łozińskiego, 26 V 1876, Korespondencja Łozińskiego, BJ, sygn. 10050 k. 87.

¹³ S. Madeyski, *Erinnerungen*, BN, t. 2, s. 204.

z kłótni resort spraw wewnętrznych (podlegały mu „wrażliwe” sprawy narodowościowe), padały słowa o rozejmach i „staniu z bronią u nogi”. Plenerowi przeskadzali Polacy i odwrotnie. Przeciwnicy z trudem przedzierzgał się w sprzymierzeńców.

Madeyski „należał do najzdolniejszych posłów moich czasów” – pisał krytyczny zazwyczaj Chłędowski¹⁴. Był utalentowanym prawnikiem, politykiem oraz mówcą, pracowitym posłem. Jednym z dwóch lub trzech polityków, którzy wymyślili koalicję rządową i pozostali jej wierni aż do końca. Dla koalicji Madeyski zdystansował się od swego środowiska, naraził Koło Polskie, zbliżył do Plenera i ryzykował konflikt z Dunajewskim, który Plenera nie znosił¹⁵. Atakował „żelazny pierścień”, bronił liberałów i krytykował Czechów. Był mniej prawicowy od stańczyków, w zasadzie bardziej lewicowy. Gdy więc został ministrem, „Czas” w swoich relacjach wykazywał mieszane uczucia. Wolałby na tym miejscu Michała Bobrzyńskiego, ale Niemcy uznali go za „klerykalnego” kolegę Falkenhayna i zawrócili niemal z wiedeńskiego dworca¹⁶. Sami stawiali na Madeyskiego, który wzmocniłby lewe skrzydło rządu (a nie – jak Bobrzyński – prawe). Stańczykom nie pozostało nic innego, niż trzymać fason: mieć takie ministerstwo i takiego ministra to nie drobiazg – pisał „Przegląd Polski” – można jako naród pokazać się cywilizowanemu światu i to z jak najlepszej strony¹⁷. Bobrzyńskiego na razie „przeboleli”. „Na razie” jest tu określeniem ważnym.

Stanisław Madeyski pozostawił po sobie obfite archiwum. Są tam materiały dla badaczy bezcenne. Wśród nich tekst poświęcony „moim wadom w działalności publicznej” (w praktyce raczej zaletom), nieźle korespondujący z pamiętnikami galicyjskimi i austriackimi, pełen bystrych uwag na temat austriackiej sceny politycznej i ulubionej jego idei – „eksperymentu koalicji”. Madeyski najpierw skromnie przyznaje się do przymiotów umysłu i charakteru, które zawdzięcza naturze: nie umie kłamać (bez czego w polityce obejść się trudno), jest zbyt serdeczny i otwarty (co przewrotnie przedstawia jako swoje wady), ale szybko chwytą sedno rzeczy. Dorzuca do tego idealizm, niechęć do lizusostwa oraz „plagi pochlebstw”. Oddala natomiast zarzut karierowiczostwa (do ministerialnej kariery namawiali go Grocholski na spółkę z Ziemiańskim) i pogoni za pieniądzem (nie był majątny, ale zawsze inwestował w wykształcenie dzieci). O Czechach i Niemcach pisze bez obłonek. Uchodzę za wroga Czechów i nie mam do nich sympatii także z „estetycznych względów” (*sic!*). Język czeski uznaję za karykaturę języka polskiego, a „typ antropologiczny” czeski (*sic!*) mnie drażni, Sławizm jest teorią lub odległą przyszłością, ale nie wartością, dla której warto coś zrobić lub poświęcić. Niemcy zaś służę, pracowitość i talent doceniają bez względu na narodowość (znów o sobie?). Prusaków nie lubię, a nawet nimi pogardzam za brutalność i kult siły, ale Niemców z południa uważam za „całkiem sympatycznych”. Niestety, młodsze pokolenia

¹⁴ K. Chłędowski, *op. cit.*, s. 91.

¹⁵ E. Plener, *Erinnerungen*, t. 3, Stuttgart 1921, s. 284; J. Radzyner, *op. cit.*, s. 140.

¹⁶ E. Plener, *op. cit.*, s. 106.

¹⁷ „Przegląd Polski” 1893, nr 111, s. 682.

z południa radykalizują się i upodabniają do tych z północy. Są głośni, agresywni i ulegają urokowi nagiej siły. Czyżby miał na myśli chrześcijańsko-społecznych, największych wrogów liberałów?¹⁸ Wiele na to wskazuje.

Przyznać trzeba, że rzadko opinie krążące o polityku tak dokładnie zbiegają się z jego samooceną. Madeyski nie miał błyskotliwości Koźmiana, wszechstronności Bobrzyńskiego, ani charyzmy Dunajewskiego, ale był politykiem niepokornym i przekornym. Na domiar – nie chciał (nie umiał?) tego ukryć. Zanim został ministrem napisał kilkadziesiąt artykułów naukowych i kilka książek poświęconych polityce. Wypowiadał się tam na temat rangi języka niemieckiego w państwie i sprawach narodowościowych¹⁹, rządów parlamentarnych i roli większości w izbach. W centralizmie – w przeciwieństwie do stańczyków – widział więcej zalet aniżeli wad, autonomizm go nie pociągał. Z austriacką ideą państwową utożsamiał się nie mniej niż Dunajewski, ale na gruncie centralizmu, a nie autonomizmu. Na los Słowian i idee solidarności słowiańskiej nie był „czuły”, przed Czechami przestrzegał. Michałowi Bobrzyńskiemu polityka nieraz mieszała z historią, Madeyskiemu zaś z prawem. Obydwu w polityce przeszkadzała czasem erudycja. Dunajewskiemu – co ciekawe – nigdy.

Mowie programowa Windischgrätza przypominała wszystkie kolory tęczy: reforma, budżet, praca, zgoda, „uspokojenie wszystkich wielkich zagadnień”²⁰, gesty na prawo i na lewo, utrzymanie zasady reprezentacji interesów i troska o robotników i chłopów, orientacja na koalicję i żadnych zobowiązań. Tak wyglądał program rządu ułożony przez Madeyskiego, Plenera, Bacquehema i Schonborna. Najważniejszy był fragment poświęcony reformie wyborczej: rząd uwzględni „stosunki w poszczególnych krajach koronnych”, godząc (w domyśle) tendencje autonomiczne z centralistycznymi. Ma dobrą wolę i chce uwzględnić rozmaite ambicje i dążenia. „Koalicyjność” zobowiązywała i starano się ukryć wewnętrzne napięcia. W kuluarach mówiono jednak już co innego: Jaworski nie tylko nawiązywał do Taaffego, ale i dziękował mu za lata pracy. Plener odwrotnie – o Taaffem nie wspominał, a okres jego rządów nazywał „rozpaczliwym”. Z tej różnicy wynikało nie mało: co z projektem reformy wyborczej Taaffego? Czy Windischgrätz ma nowy projekt? Czy idzie on dalej niż poprzedni, skoro poprzedni uchodził za socjalistyczny i stał się grobem Taaffego? I na ile lewicowa okaże się ta eksperymentalna koalicja?

Ministrowie z głowami przyprószonymi siwizną, ubrani we fraki i przy orderach prezentowali się okazale. „Neue Freie Presse” pochwaliła rząd zanim jeszcze zdążył się on przedstawić. Młodoczesi zażądali wyjaśnień i bezzwłocznego

¹⁸ Tekst w Bibliotece Narodowej, w przekładzie na niemiecki jako załącznik tekst ten zmieściła J. Radzyner, *op. cit.*, s. 329–331.

¹⁹ W 1884 r. opublikował pracę *Die deutsche Staatssprache oder Österreich ein deutscher Staat*, zakończoną zdaniem „Für die deutsche Staatssprache ist In Österreich, wie es ist, kein Platz”. W 1890 r. ukazało się jego studium *Die Nationalitätenfrage In Österreich und Ihre Lösung*, a w 1900 r. ogłosił *Politische Betrachtungen*. Zob.: A. Mączyński, *op. cit.*, s. 9.

²⁰ Sten. Prot. XI Session, 242 Sitzung, s. 11529.

otwarcia debaty. Poparli ich Słowianie od Hohenwarta i nie pomogły wyjaśnienia hrabiego, że w lewicowym rządzie panuje „duch konserwatywny”. Sześciu posłów słoweńskich i czterech chorwackich zapowiedziało secesję z klubu. Znaleźli się w nim za Taaffego – tłumaczyli – i pozostali po jego upadku, by przeszkodzić rządowi niemieckiej lewicy. Widząc jednak, co się dzieje, zwrócili się ku braciom Czechom i Ukraińcom, by bronić wspólnych praw i dać odpór niemieckiej lewicy. Nie pomogły zapewnienia, że dwóch Polaków, Falkenhayn, Schonborn i książę Windischgrätz – pięciu ministrów z ośmiu, to nie lewica. Staroczesi woleliby, żeby sytuacja była jeszcze jaśniejsza i żeby Polaków tam nie było. Młodoczesi – odwrotnie – chcieli koalicyjność rządu „sprawdzić”, wysuwając na ministra zaufanego księcia patriotę, Ferdynanda Lobkovica. Hohenwartowi grunt usuwał się spod nóg. Co jednak z Polakami? Zostaną sam na sam z niemiecką lewicą? Wielu nie umiało sobie tego wyobrazić. Z Polakami lub bez nich, rysowała się koalicja „niezadowolonych”. Z młodoczechami i chrześcijańsko-społecznymi na czele, do których dołączyli: niemiecko-narodowi, demokraci, Ukraińcy i Słowianie z południa. Na sztandarach obok haseł narodowych pojawiły się żądania społeczne: „Bronimy południowych Słowian, Czechów oraz Ukraińców, występujemy w obronie drobnomieszczaństwa, chłopów i rzemiosła”²¹. Plener widział w tym wszystkim nową odmianę „starej nienawiści” do liberałów²². Hohenwart obawiał się wybuchu radykalizmu. Jaworskiego wszystko to przerastało. Koło Polskie stało z boku.

W połowie grudnia Plener – jeden z najlepszych mówców w izbie – przedstawił prowizorium budżetowe. W tym samym czasie chrześcijańsko-społeczni wszczęli gwałtowną kampanię przeciwko Hohenwartowi. Plenera na razie oszczędzali. Uderzyli w najsilniejszego polityka koalicji i w najsłabszy klub. Zarzuty wysuwali groteskowe: „Zapał się swych zasad, obalił Taaffego i utrudnia prace nad reformą wyborczą”²³. Niedostatek konserwatywnych zasad zarzucali konserwatyście antysemitom. Nie mniej zaskakiwał jeden z czołowych szermierzy tego ruchu – książę Alojzy Liechtenstein – „wysoki, elastyczny, smukły, miał cokolwiek podobieństwa do hr. Alfreda Potockiego, z siostry bowiem hr. Alfreda był urodzony”. Ten arystokrata z krwi i kości do antysemitów przystąpił „bez restrykcji”; chodził na ich zebrania po nocach, „za pan brat się wdawał z wpływowymi szewcami i krawcami i stał się po Luegerze jednym z najpopularniejszych ludzi na wiedeńskim bruku”²⁴. Stan czwarty do polityki wchodził wcale nie kuchennymi drzwiami.

Tymczasem przyjęcie prowizorium oznaczałoby początek pracy rządu, natomiast jego odrzucenie – faktyczny koniec. Za prowizorium koalicja obiecywała reformę wyborczą, której nie miała i której się bała²⁵. Na jej przygotowanie dawała sobie trzy miesiące. I nie wiedziała, jak z tego kłopotu wyrwać.

²¹ *Ibidem*, s. 11583.

²² E. Plener, *op. cit.*, s. 297.

²³ Hohenwarta w obronę wziął „Czas” z 15 XII 1893.

²⁴ K. Chłędowski, *op. cit.*, s. 169.

²⁵ A. Halban, *Erinnerungen*, k. 116 [ksero w moich zbiorach – W.Ł.].

Z początkiem stycznia 1894 r. gruchnęła wieść o przesileniu w ministerstwie handlu i prawdopodobnym odejściu Wurmbranda²⁶. Najbardziej podobno zadowolony był Biliński; z Wurmbrandem miał zatarg z powodu nowych wagonów towarowych, upaństwowienia kolei prywatnych na południu, procedur urzędowych i munduru (a raczej jego braku) przy powitaniu „najpotężniejszego dziś męża w monarchii” – namiestnika Badeniego²⁷. Wurmbrand pozwalał sobie na wiele. Taaffe był „mi jak ojciec” – pisał rozżalony Biliński. Nie on jeden zatęsknił za „żelaznym pierścieniem”. A jeśli nawet nie za nim samym, to za jego poprawioną wersją.

Nie jest wiadome, ile dokładnie było projektów reformy wyborczej. Zgłaszały je partie polityczne, posłowie oraz obecni i byli ministrowie (jak Schöffle od Hohenwarta). Prasa zajmowała się tym miesiącami²⁸. Zgadzano się w zasadzie, że kurie nie odzwierciedlają już struktury społeczeństwa, ale wnioski z tego faktu wyciągano zupełnie różne²⁹. Adler parlamentaryzm austriacki nazwał „formą panowania klasowego”, Engels mówił o austriackim „prymitywnym konstytucjonalizmie”³⁰, a Hohenwart i Polacy byli wprawdzie za „rozszerzeniem prawa”, ale stosownie do etapu historycznego rozwoju. Rząd ze swoim projektem zwlekał, nie wiedział, w którą stronę pójść i obawiał się reakcji własnych ministrów. W projekcie zachowywano strukturę dotychczasowej Izby Poselskiej, rezygnując z rozszerzania kurii miejskiej i wiejskiej (jak u Taaffego). Dodano nową kurię, liczącą 43 mandaty, rozdzielone na poszczególne „kraje koronne”. Przewidywano cenzus majątku i wykształcenia. Uwzględniając te założenia, Galicji przyznawano 10 dodatkowych mandatów³¹.

Projekt robił wrażenie pospiesznie skleconego, eklektycznego. Hohenwart natychmiast się od niego zdystansował i żeby ratować klub przed secesją, zaproponował inny. Jednak niemal połowa koalicji projekt odrzuciła, a opozycja dosłownie rozerwała go na strzępy. W debacie socjaliści uznali go za „obrzydliwy”³², demokraci zdemolowali poprawkami, a konserwatyści opowiedzieli się za projektem Hohenwarta, przewidującym wybór 273 posłów „z wyborów korporacyjnych, a 80 z powszechnych”³³. To ostatnie nie powinno mylić. Konserwatystom nie podobał się żaden projekt, więc mogli rozmawiać o każdym. Chcieli po prostu przeoczek burzę.

Niebawem zresztą na wokandzie pojawiła się „sprawa cylejska” i problem reformy zszedł na plan dalszy. Dla Madeyskiego okazała się „nieszczęściem”, z jej po-

²⁶ „Czas”, 9 I 1894.

²⁷ L. Biliński, *op. cit.*, s. 72–77.

²⁸ M. Głuszko, *Walka konserwatystów krakowskich z demokratami na łamach ich organów prasowych w okresie 1867–1895*, Toruń 2007, s. 179 i nast.

²⁹ W. Bernacki, *Jednostka, naród, niepodległość*, Kraków 1997, s. 118–119.

³⁰ T. Erényi, *Die Frage der Revolution und der Reform in der Arbeiterbewegung Österreichs – Ungarns um die Jahrhundertwende*, Budapest 1975, s. 12; L. Brügel, *Geschichte der österreichische Sozialdemokratie*, t. 3, Wien 1922, s. 400.

³¹ J. Buszko, *Polacy w parlamencie wiedeńskim 1848–1918*, Warszawa 1996, s. 170.

³² I. Daszyński, *op. cit.*, s. 102.

³³ „Czas”, 23 III 1895.

wodu naraził się Polakom, Czechom, Niemcom i Słoweńcom, konserwatystom, liberałom i rozmaitej maści radykałom. W mikroskali bowiem ujawniały się te problemy, z którymi Austria nie radziła sobie w skali makro³⁴. Nie od razu to zauważono. Tarnowski rzecz całą inteligentnie obśmiewał, a Madeyskiego zaczęto kojarzyć z Cyleją [obecnie Celje – przyp. red.] tak, jak dobrego aktora kojarzy się czasem z kiepską sztuką. Cyleja – zdaniem Tarnowskiego pokazała, że „ważność spraw w Austrii stoi w odwrotnej proporcji do długości obrad”. Z pozoru chodziło o rzecz drobną – o to, czy w słoweńskim mieście z przewagą Niemców, uczniowie narodowości słoweńskiej mają prawo do nauki w języku ojczystym. Czy zastosowanie ma artykuł XIX konstytucji z 1867 r., mówiący o tym, że gdzie w bezpośrednim sąsiedztwie żyją „różnojęzyczne ludy”, tam mogą być zakładane szkoły dwujęzyczne, co miałyby się odbywać się z inicjatywy samych zainteresowanych i „bez zastosowania przymusu”³⁵. Czy w Cylei zachodził taki przypadek? I czy obyło się bez przymusu? Obie strony przedstawiały zupełnie różne wersje. Ogólnie za wprowadzeniem dwóch języków „miejscowych” wypowiadali się Słowianie (nie zawsze konsekwentnie), Włosi (gdy pierwszym językiem był niemiecki, ale już nie w Istrii, gdzie dominował włoski) i niektórzy Niemcy (z Plenerem na czele). Praktyka była rozmaita. W 1877 r. jedna z gmin słowiańskich na wschodzie Austrii oskarżyła miejscowe władze o łamanie konstytucji, tj. stosowanie przymusu nauki języka niemieckiego w szkołach. Podobną sprawę, tylko z drugiego końca monarchii, rozpatrywał sąd najwyższy trzy lata później. Tu oskarżali Ukraińcy, a oskarżonymi były galicyjskie władze szkolne. Jeszcze ciekawsza była sprawa gminy Brody, gdzie większość w lokalnych władzach stanowili Żydzi. Miano tam założyć szkołę z niemieckim językiem wykładowym, ale polskie władze szkolne nie wyraziły na to zgody. W zamian proponowały szkołę z językiem wykładowym polskim, ale na to z kolei zgody nie wyrażali Żydzi. Ostatecznie po wielu negocjacjach sprawa trafiła do Wiednia, a ten stanął na stanowisku, że w danym razie nie może być mowy o języku ojczystym i rację ma strona polska. Wtedy Żydzi wnieśli apelację, dowodząc, że niemiecki jest dla nich językiem ojczystym, bo posługują się nim na co dzień i w tym języku wychowują dzieci. To ostatecznie przeważało i w Brodach otwarto szkołę z językiem niemieckim.

Gimnazjum niższe w Cylei obiecał Hohenwart Słoweńcom, gdy montowano „żelazny pierścień”. Za Taaffego Słoweńcy dorzucili postulat paralelnych klas z językiem słoweńskim w działającym już w mieście gimnazjum niemieckim. Tu jednak opór Niemców był gwałtowny. Cyleja leżąca w południowej Styrii, była wyspą niemieczyny na słoweńskim morzu. Podniesiono argument o obronie „narodowego stanu posiadania”. Argument dobrze zresztą znany i wielokrotnie używany. W Galicji posługiwali się nim Polacy, na Morawach Czesi, a na południu Włosi.

³⁴ Nie od razu np. dostrzegł to Stanisław Tarnowski. Zob. np.: W. Łazuga, *Od języka uniwersalnego do języka urzędowej korespondencji*, [w:] *idem, Rzeczy większe i mniejsze*, Poznań 2002, s. 86–91.

³⁵ G. Stourzh, *Probleme des Nationalitätenrechts in der Donaumonarchie 1867–1918*, Wien 1966, s. 135–138.

Zdaniem Niemców, słoweńskie szkoły, a nawet klasy prowadzą do słowenizacji miasta i naruszają panującą tam narodową „równowagę” (cokolwiek by to miało znaczyć). Godzą nadto w „parlamentarne trójprzymierze”, oparte na niemiecko-polsko-słoweńskiej ugodzie, co parlamentarzystów wszystkich trzech powinno skłonić do protestów³⁶. Ponieważ za Taaffego sprawa utknęła na dobre, należało coś z tym zrobić. Na klasy paralelne godzili się podobno niektórzy liberalni Niemcy i konserwatywny Windischgrätz, stojący na czele gabinetu. Za Słoweńcami murem stanęli Czesi i reszta Słowian (nieraz „dla zasady”). Po drugiej stronie byli niemieccy radykałowie i spora część chrześcijańsko-społecznych (także „dla zasady”). Obraz był na tyle zamazany, że „Neue Freie Presse” brała w obronę antysemitów, a „Czas” klasy paralelne, choć o ich słuszności wcale nie był przekonany³⁷. W tle rysowały się już potężne „narodowe fronty”. Sytuacja zaczęła niebezpiecznie wymykać się spod kontroli.

To, że sprawy szkolne podlegały Madeyskiemu, Słoweńcy przyjęli z satysfakcją. Polacy sami przecież walczyli o język. To bracia Słowianie, zaprawieni w bojach, sojusznicy z „żelaznego pierścienia” i mający coraz więcej do powiedzenia. Madeyski w dodatku był uniwersyteckim kolegą Dunajewskiego, a ten pozostawił wśród Słoweńców jak najlepsze wrażenie (zacierając gorsze nieco po Potockim)³⁸. Nie po raz pierwszy Polaka w rządzie brano za potencjalnego sprzymierzeńca sprawy. Liberalów to irytowało, Madeyskiego natomiast stawiało w kłopotliwej sytuacji. Nie był kopią Dunajewskiego i zarządzał innym resortem, podzielał – w przeciwieństwie do Dunajewskiego – niektóre poglądy centralistów, ale w sprawach językowych brał stronę Słoweńców i niewiele się od byłego ministra skarbu różnił. Znalazł się więc między młotem a kowadłem, w ciasnym kręgu między Windischgrätzem, Plenerem, Hohenwartem, Słoweńcami, Chorwatami, „Neue Freie Presse”, „Czasem”, Dunajewskim, Kołem Polskim i ministrem Apolinarym Jaworskim – o wiele w tej sprawie powściągliwszym. Gdy więc minister Madeyski solidaryzował się z rządem, minister Jaworski solidaryzował się z Kołem Polskim, stojącym w stanie częściowej opozycji. Gdy o pierwszym stale pisała prasa, o drugim z trudem można znaleźć jakąś dłuższą wzmiankę. Gdy pierwszy spełniał się jako minister, a nawet wysuwał na czoło rządu, drugi, będąc ministrem, pozostał w istocie prezesem Koła. Z czasem Madeyski ze sprawą cylejską, a nawet reformą wyborczą, utożsamiał się do tego stopnia, że zdystansował niemieckich ministrów. Koło Polskie jednak jego karierze przyglądało się biernie, a Dunajewski myślami wybiegał w przyszłość i analizował zupełnie inną konstelację.

W sprawie cylejskiej Madeyski zaproponował rozwiązanie, któremu Plener nie odmawiał „zręczności”³⁹. Wpadł na pomysł, żeby dla uwolnienia koalicji od wyniszczających sporów, przenieść dyskusję na forum sejmu krajowego Styrii. Nie

³⁶ „Neue Freie Presse”, 12 III 1894.

³⁷ „Czas”, 13 III 1894.

³⁸ A. Cetnarowicz, *Odrodzenie narodowe w Dalmacji. Od slawenstwa do nowoczesnej chorwackiej i serbskiej idei narodowej*, Kraków 2001, s. 153–154.

³⁹ E. Plener, *op. cit.*, s. 145. Sprawy te dokładnie omawia J. Radzyner, *op. cit.*, s. 146 i nast.

określił przy tym, kiedy miałoby to nastąpić, a całą sprawę wpisał do programu „uspokajania wielkich politycznych zagadnień”. Ile w tym było oportunizmu, a ile programu autonomicznego przeszczepionego na grunt centralizmu? Zawiedzeni byli Słoweńcy, liberalni Niemcy, Czesi, a nawet Polacy, którym najwidoczniej nie spodobał się taki unik. Nieoceniony Taaffe w podobnej sytuacji widziałby pewnie same plusy. Madeyskiemu jednak na plus tego nie zapisano. Poligon doświadczalny, jakim była sprawa cylejska, kanalizował emocje. I nie wszyscy chcieli, aby im ten spektakl odgrywany przy otwartej kurtynie zabrać.

W połowie kwietnia 1894 r. w komisji wyborczej stwierdzano inflację wniosków dotyczących wyborów i małe zainteresowanie nimi ze strony rządu. Madeyskiego spychano pod ścianę. Koło Polskie szczyciło się tym, że było pasywne, a Jędrzejowicz proponował wręcz, żeby całą sprawę zamknąć i skończyć z „bezwocnymi pogadankami”⁴⁰. Uznano najwidoczniej, że burza minęła i nawet projekt Hohenwarta nie był już potrzebny. Na 27 posłów w Kole, protestował przeciwko temu jeden, demokratą i ludowiec Lewakowski – „człowiek nieposzlakowanej uczciwości”, niedawny obrońca reformy Taaffego⁴¹. I na niego znaleziono jednak sposób: Lewakowski dużo podróżował, był pierwszym Polakiem biorącym udział w pracach Unii Międzyparlamentarnej, uczestniczył w wielu międzynarodowych kongresach, utrzymywał kontakty z emigracją i działał w Muzeum Polskim w Rapperswilu. Często opuszczał w związku z tym posiedzenia izby, zarzucono mu więc, że uchyla się od ciężkiej pracy i goni za popularnością.

Budżet przeznaczany na oświatę wzbudził większe zainteresowanie Polaków niż reforma. Jako pilne do załatwienia wymieniano płace profesorów i bibliotekarzy, zwiększenie liczby szkół przemysłowych w Galicji, założenia polskiego gimnazjum w Cieszynie i szkół z językiem polskim na Bukowinie. Domagano się większych kwot na utrzymanie pomników historycznych w Galicji, a także „stosowania w szkołach przepisów higieny” oraz zaprowadzenia obowiązkowej gimnastyki. Chętnych do zabrania głosu nie brakło. „Upoważniono posłów Piętaka i Sokołowskiego do przemawiania w izbie [...] i do wypowiedzenia żądań”, co też wymienieni uczynili⁴². Posiedzeniu Koła przewodniczył Zaleski, ale subordynacja i dyscyplina przypominała jeszcze czasy Grocholskiego.

21 kwietnia 1894 r. minister Madeyski po dłuższej zwłoce wygłosił swoją pierwszą oficjalną mowę w izbie. Dzienniki austriackie poświęciły jej chyba więcej miejsca niż swego czasu expose premiera. Podkreślano kunszt oratorski i ścisłość wywodów polskiego ministra, zręczność argumentacji i gruntowną znajomość rzeczy. Odnotowano też oklaski kilkakrotnie przerywające wystąpienie, dochodzące z różnych stron izby⁴³. Madeyski, stawiając sobie coraz wyższe cele, rośnie – pi-

⁴⁰ „Czas”, 22 IV 1894. Relacje także w „Neue Freie Presse” z 20 IV 1894.

⁴¹ R. Baudouin de Courtenay, *Sylwetki polityczne: książdz Stanisław Stojalowski, Ignacy Daszyński, Jakób Bojko, Jan Stapiński, Karol Lewakowski*, Kraków 1897, s. 30; S. J. Pastuszka, *Karol Lewakowski*, Warszawa 1980.

⁴² „Czas”, 24 IV 1894.

⁴³ Wystąpienie Madeyskiego, Sten. Prot. XI Session, 278 Sitzung, s. 13302.

sał „Czas” – rozwijając niemieckie przysłowie⁴⁴. O Windischgrätzu, który stanów prostracji nie starał się nawet ukryć, nic podobnego nie dałoby się powiedzieć. Madeyski był coraz silniejszy w coraz słabszym rządzie. W takiej sytuacji nie wiadomo nawet, co ucieszyło Polaków bardziej, zwłaszcza, że kłopoty zaczynały się mnożyć. Słoweńcy upominali się o gimnazja w Gorycji i Trieście, Czesi o subwencje dla gimnazjum w Opawie. Ci ostatni domagali się też uniwersytetu na Morawach i „należytego rozwinięcie czeskiego uniwersytetu w Pradze”. Katolicy z kolei żądali przywrócenia należytej rangi religii w szkole („Niech nauczyciel nie rozwala tego, co kapłan mozolnie zbudował”) i byli zaniepokojeni religijno-moralnym wychowaniem „dziatwy szkolnej” (bez którego ładu moralnego ani „trwałego szczęścia” się nie osiągnie). Od liberalnego rządu żądano rzeczy niemożliwych.

Na problematyce moralnej upadł niejeden polityk. Teraz dialog o moralności narzucano Madeyskiemu, katolikowi, który był zaprzyjaźniony z biskupem Pelczarem i konserwatyście, który za sprzymierzeńca miał Plenera, a w dodatku był podporą rządu popieranego przez „Neue Freie Presse”. Niedawno izbę swymi wystąpieniami czarował Dunajewski, teraz próbował ją czarować Madeyski. Tyle, że zadania miał o wiele trudniejsze, właściwie beznadziejne. I – w przeciwieństwie do Dunajewskiego – był sam.

„Łatwiej program postawić niż go przeprowadzić” – zaczął Madeyski ogólnie, po czym „nie wdając się” w teoretyzowanie na temat stosunku Kościoła do państwa, teoretycznie zauważył, że samodzielność i niezależność stanowią wprawdzie dwie osobne zasady, ale samodzielność nie oznacza bynajmniej rozdziału, a niezależność obojętności. Są bowiem pola etycznych i humanitarnych zadań, na których interesy państwa i Kościoła stale się spotykają. Cieszyła go uwaga, że także na podstawie dotychczasowego prawa, „religijne wychowanie ludu jest możliwe”. Rząd doceniał jego wagę i miał udzielić Kościołowi niezbędnego wsparcia. Dalej wziął Madeyski w obronę wykształcenie klasyczne jako „punkt oparcia” dla nauki w gimnazjum, zapowiedział utworzenie kliniki w Wiedniu przy „pierwszym uniwersytecie w państwie” i pominął sprawę podwyżki płac dla profesorów. Gdy doszedł do Cilier Frage – dał popis swej inteligencji. Mówił, że rząd uczyni zadość „cywilizacyjnym potrzebom wszystkich narodowości”, ale w wysokim stopniu zależy to od ich zapobiegliwości i siły. Dopiero bowiem „od pewnej granicy można apelować do rządowej pomocy”. Wcześniej należy zwrócić się do sejmów krajowych w celu wypracowania kompromisu i uniknięcia „jednostronnych żądań”. Rząd bowiem sprzyja narodom w ich „naturalnym rozwoju”, ale uchylił się od przedwczesnych żądań, któryby mogły wpędzić naród „w pewnego rodzaju egzotyczne życie”. Potrzeba kulturalna to nie pretensja polityczna, i odwrotnie. Potrzebna jest rozwaga i gotowość do kompromisu. Który naród sam mógłby wpędzić się w „egzotyczne życie” oraz którego ambicje są „przedwczesne”, nie powiedział.

Gdy przeszedł do spraw czeskich u liberałów wywołał widoczne zadowolenie. W Czechach – mówił – „zachodzą tak niepomysłne stosunki”, że obowiązkiem

⁴⁴ „Czas”, 24 IV 1894.

sumienia i „zarządu oświaty” jest stanowczo przed nimi ostrzec. Życie publiczne manifestuje się tam w niepokojący sposób i przekracza granice, których nie przekracza się nawet podczas wojny. Chodzi o „terytorium wychowania młodzieży”, o ducha opozycji i fanatyzmu, który uchodzi za przejaw patriotyzmu i o niczym nie okiełznaną wolność, prowadzącą do złości i nienawiści. Nie zgodził się z opinią, że wielonarodowość Austrii jest „ubolewania godnym złem”, sprawiającym rządowi trudność. Wielonarodowość – przekonywał – to „nieobliczalny skarb tak różnorodnych zdolności, właściwości charakterów, talentów, jak może w żadnym innym państwie na świecie. Uzupełniające się nawzajem działanie tych czynników może się przyczynić do zapewnienia Austrii jednego z pierwszych miejsc wśród najbardziej ucywilizowanych państw świata”.

Swoje wystąpienie zamknął uwagami na temat kształcenia umysłów i charakterów, głosząc zawsze aktualną zasadę: „obowiązek przed prawem”, czym ujął wszystkich i co skwitowano w izbie „żywymi oklaskami”. Z wystąpienia mógł być zadowolony. Z beznadziejnej niemal sytuacji wychodził z tarczą.

Latem sprawa cylejska powróciła na łamy gazet. Pojawiły się też pogłoski, że Madeyski ma umowę z Hohenwartem i ostry konflikt z Plenerem, że traci poparcie dotychczasowych sprzymierzeńców, nie zdobywa nowych i z Cylei się nie wywinie. Wiele było w tym prawdy. Chlumeckemu cierpliwie tłumaczył, że Cyleja jest „przypadkiem konstytucyjnym”, ale nawet taki przypadek nie powinien przysłańca całej austriackiej polityki⁴⁵. Niespodziewanie też oświadczył, że ma środki na paralelne klasy. Zastanawiano się więc, czy to efekt rozmów z Hohenwartem, czy niezależna próba rozbrojenia miny, i dlaczego podjęta z zaskoczenia, bez należytego przygotowania terenu. Joanna Radzyner przeanalizowała przypuszczalnie wszystkie możliwe scenariusze⁴⁶: mógł Madeyski sądzić, że skoro utrakwistyczne klasy udały się w Marburgu, to udadzą się i w Cylei. Mógł być w zmowie z Kołem Polskim lub Hohenwartem, który próbował ratować klub prawicy i utrzymać się na powierzchni. Chorwaci praktycznie już z niego wyszli – chcieli dla Chorwacji Triestu i Istrii, co przy Hohenwarcie trzymało jeszcze oburzonych tym Słoweńców⁴⁷. Ale ci ostatni nie mogli teraz przegrać, bo kolejnej przegranej klub mógłby nie wytrzymać, a klub Hohenwarta, to niemal Austria w pigułce: z jej poplątanymi stosunkami narodowościowymi, animozjami, uprzedzeniami i alergiami na punkcie języka. Zachowało się obfite archiwum klubu. Mówi samo za siebie⁴⁸. Madeyski, rozdarty teraz między Hohenwartem i Plenerem, prawicą i lewicą, alienował się coraz bardziej⁴⁹.

W październiku ożywił się Plener i wezwał niemieckich posłów do poparcia rządu. Madeyski w tym czasie intensywnie korespondował z Chlumeckim,

⁴⁵ List S. Madeyskiego do J. Chlumetzkego, MZA Brno G 46, karton 14, sygn. XII.

⁴⁶ J. Radzyner, *op. cit.*, s. 158 i nast.

⁴⁷ A. Cetnarowicz, *Odrodzenie narodowe w Istrii w latach 1860–1907*, Kraków 2010, s. 172.

⁴⁸ Archiwum klubu Hohenwarta AVA Wien.

⁴⁹ E. Plener, *op. cit.*, s. 319.

a Windischgrätz organizował jedną konferencję po drugiej. Efekt tych zabiegów był mizerny – po cichu lub głośno, mnożąc pretensje do rządu, spisywano go na straty. Spisywali Niemcy, Słowianie, koalicja, opozycja i coraz bardziej zniecierpliwiony cesarz: „Wasz gabinet spisał więcej protokołów obrad niż wszystkie dotychczasowe gabinety razem. Każdy z was piękna książkę powiedział, ale ugodzić się na jedno nie możecie”⁵⁰. Rzadko kiedy Franciszek Józef przemawiał tak beczceremonialnie. Rzadko równie beczceremonialnie wspominał o następcach urzędującego szefa rządu. W kuluarach pojawiał się znów Badeni i kusił tekami w przyszłym rządzie Plenera i Wurmbranda. „Cesarz nie chce, aby nasz gabinet przeprowadził reformę wyborczą” – zauważał Bacquehem, pomijany w tych przymiarkach przez hrabiego z Buska. Pomijany był też Madeyski jako „zbyt liberalny” i zbyt oddany niemieckiej lewicy⁵¹. Plener z lewicy – jak się okazuje – Badeniemu nie przeszkadzał. Przeszkadzał mu natomiast Madeyski. Nerwy zawodziły wielu. Koźmian ostro zbesztiał Jędrzejowicza, że głośno zastanawiał się nad ewentualnością utrzymania koalicji („takie rzeczy można czasem pomyśleć, ale nigdy wygłaszać”)⁵², Dunajewski odpowiednio do tego „ustawiał” „Czas”, a drugi minister, Jaworski – jak kiedyś Ziemiałkowski – zapadł się pod ziemię.

W grudniu Madeyski przeżywał ciężkie chwile. Został zaatakowany przez Luegera za zaniedbania i nonszalanecę wobec Kościoła. Na światło dzienne wywleczono sprawę awansu Stanisława Dunajewskiego (syna ministra skarbu i męża jego córki) oraz Ignacego Rosnera. Oskarżano Madeyskiego o nepotyzm i grożono sądem. W izbie na krótko przed świętami zgłoszono wotum nieufności i zebrano pod nim podpisy chrześcijańsko-społecznych i młodoczechów. Madeyski „zraniony w swoich uczuciach” bronił się dzielnie, argumentował inteligentnie, ale widać było, że wsparcie ze strony rządu ma słabe⁵³. Zamiast Windischgrätz, głos w jego obronie zabrał Bacquehem, ale tą obroną nie zablęsnął. Koło zaś nabrało wody w usta i z grubsza było wiadomo, dlaczego. Wspomniane małżeństwo zawarto wbrew woli Dunajewskiego i mimo przykrej choroby pana młodego, nie przyniosło „szczęście obydwu rodzinom” – jak to ujął Chłędowski. Córka Madeyskiego nie stała się „córką koalicji”, jak ją nieraz nazywano⁵⁴. Poza trudnym małżeństwem dzieci, Madeyskiego z Dunajewskim niewiele łączyło. Prywatnie nigdy specjalnie się nie lubili. Dunajewski był konsekwentnym wrogiem lewicy, Madeyski był z nią chyba najbliżej. Syna więc, co ciekawe, polecał Dunajewski nie tyle ojcu jego żony, ile człowiekowi, któremu o wiele bardziej ufał – niegdyś „dzielnemu uczniowi”, potem „szanownemu” panu, a na końcu „kochanemu koledze”, Michałowi

⁵⁰ S. Madeyski, *Moje rozmowy...*

⁵¹ J. Radzyner, *op. cit.*, s. 165.

⁵² List S. Koźmiana do A. Jędrzejowicza, 11 XII 1894, WAP Rzeszów, sygn. 352.

⁵³ Sten. Prot. XI Session 334 Sitzung, s. 16423.

⁵⁴ K. Chłędowski, *op. cit.*, s. 92.

Bobrzyńskiemu⁵⁵, niedoszłemu ministrowi oświaty, swojemu faktycznemu zastępcy i następcy.

W archiwum brneńskim jest kilka obszernych listów Madeyskiego do Chlumeckiego. W listach Madeyski wykladał swoje racje – delikatnie i nie kryjąc liberalnych sympatii: Cilier Frage trzeba załatwić – przekonywał – i on pójdzie w tej sprawie jak najdalej. Musi jednak wziąć pod uwagę naciski Słoweńców i Czechów, podenerwowanie Niemców i sytuację w rządzie, gdzie też musi zabiegać o poparcie. Swojej przyjaźni z Plenerem nie narazi na szwank. Ale Niemców prosi o odróżnianie rzeczy ważnych od nieważnych i o to, by nie bali się odwagi. „Odwaga rządu nie jest w stanie zastąpić tchórzostwa partii koalicyjnej”. A od Cilier Frage ucieczki nie ma⁵⁶.

Listy zrobiły wrażenie na adresacie. Chlumecky doniósł o wszystkim Plenerowi, zapewnił, że sprawę cylejską rozkręcił Hohenwart, cesarz nie jest nią zachwycony, ale wolałby, żeby wreszcie doprowadzono ją do końca. O konieczności jej załatwienia przekonał mnie Madeyski – pisał Chlumecky jeszcze w tym samym liście⁵⁷. Niestety, ani on, ani Plener niewiele już mieli do powiedzenia⁵⁸, wśród Niemców do głosu dochodzili zupełnie inni ludzie. „Klasyczni” politycy zostawali z tyłu. Czas „hamulcowych” – jak o Chlumeckym mówiono – mijał.

Po polskiej stronie rozgrywający był wciąż ten sam. Dunajewski radził uderzyć „z kopyta”⁵⁹. Wykorzystać słabość lewicy i ją dobić. Koło na dyscyplinie niewiele jeszcze straciło. Jaworski związał ministerstwo. Badeni szykował się do opuszczenia Kawek. Można było pomyśleć o nowej konstelacji polskiej i to z rozbudzonymi apetytami. Dunajewski marzył o rewanzu na lewicy. Madeyski wart był mszy.

Tymczasem sprawy zeszły na zupełnie inny tor. W Rosji zmarł car Aleksander III. W izbie odczytywano kondolencje, gdy żywo zaprotestował przeciw temu Lewakowski „w imieniu narodu polskiego, który zmarły car tak ciężko prześladował”⁶⁰. Stańczyków zatkało. Co innego mieli teraz w głowach, inną dyskusję prowadzili. Spory z romantycznymi porywami nigdy im zresztą specjalnie nie wychodziły i teraz znów byli w kropce. Od Lewakowskiego pospiesznie

⁵⁵ Pierwszy list Dunajewskiego do Bobrzyńskiego w tej sprawie pochodzi już z 31 I 1879 r., TB BJ, sygn. 8075, k. 380. W Tekach Bobrzyńskiego znajduje się też list syna ministra, Stanisława Dunajewskiego, już CK starosty z 9 IV 1892 r.; młody Dunajewski wnosi w nim do wiceprezydenta Rady Szkolnej Krajowej o „przeistoczenie tutejszej żeńskiej szkoły ludowej na wydziałową 8-klasową”. Chodzi o Wadowice „liczące mniej mieszkańców jak niejedno z miast powiatowych w Galicji”, ale „posiadające siłę nauczycielską”.

⁵⁶ S. Madeyski do J. Chlumeckiego [listy w większości niedatowane], Archiwum Chlumeckiego MZA Brno G 46, karton 16, polityczna korespondencja Madeyskiego.

⁵⁷ J. Chlumecky do E. Plenera, 11 VIII 1894, [w:] *Briefe zur deutschen Politik in Österreich von 1848 bis 1918*, oprac. P. Molisch, Wien–Leipzig 1934, s. 336–338.

⁵⁸ R. Sieghart, *Die letzten Jahrzehnte einer Grossmacht*, Berlin 1932, s. 297.

⁵⁹ List S. Koźmiana do A. Jędrzejowicza, 11 XII 1894, WAP Rzeszów, sygn. 352.

⁶⁰ S. J. Pastuszka, *op. cit.*, s. 171.

się więc odcięli i w swoim stylu zarzucili mu, że „tanim kosztem zabawił się w Rejtana”⁶¹. Coś ważnego jednak Lewakowski przypomniał i coś im popsuł.

Kilka miesięcy później do poprawy nastrojów wziął się sam Dunajewski:

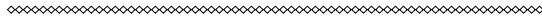
Cóż mamy konserwować? Przede wszystkim istniejący na mocy praw boskich i ludzkich porządek społeczny. My mamy szukać tych zasad w tradycji naszej, z niej snuć dalej wątek reform i postępu. Te tradycje jasno wskazują nam dzieje. Są nimi wiara ojców, za któreśmy tyle krwi i łez przelali, jest język nasz, którym nas matki w kolebce jeszcze usypiały, a kapłan u grobu nas żegna, jest ziemia praca i krwią naszą zdobyta, spuścizna naszych ojców, przyszłość naszych dzieci. To są nasze tradycje. Tych się stale trzymajmy. Kochajmy się!⁶²

⁶¹ „Czas”, 7 XI 1894.

⁶² Toast wygłoszony na bankiecie Unii Konserwatywnej 7 II 1895 r., [w:] *Mowy Juliana Dunajewskiego w Sejmie Krajowym i w Radzie Państwa*, przetł., obj. i wyd. L. Jaworski, przedm. P. Górski, t. 1: *Mowy sejmowe i mowy poselskie wypowiedziane w Radzie Państwa*, t. 2: *Mowy ministerialne*, Kraków 1896–1899.



Okręgi wyborcze w wyborach do śląskiego landtagu w latach 1825–1933



Kiedy na początku XIX stulecia po klęsce w wojnie z Napoleonem zrealizowano w Prusach szereg reform ustrojowych, utworzono także namiastkę reprezentacji politycznej społeczeństwa w postaci sejmów prowincjonalnych¹. Wśród nich został także utworzony sejm prowincjonalny na Śląsku. Wydarzenie to miało miejsce w 1824 r. Do jednej z najważniejszych jego kompetencji należało rozpatrywanie królewskich propozycji ustawodawczych, choć król pruski nie był tym stanowiskiem zobligowany.

Wśród ustaw z lat 1823 i 1824 znalazła się też ustawa z 27 III 1824 r., powołująca landtag dla „księstwa śląskiego, hrabstwa kłodzkiego i pruskiego margrabstwa Górnych Łużyc”². Wprowadzone stany prowincjonalne uzyskały jedynie charakter doradczy, zwoływał je komisarz królewski, którym był z reguły nadprezydent prowincji. Struktura organizacyjna landtagu śląskiego nie odbiegała od innych tego typu organów powołanych w tym samym czasie dla innych prowincji. Deputowani zostali podzieleni na cztery stany (książąt, szlachtę, mieszczaństwo i pozostałych posiadaczy nieruchomości wraz z chłopami-czynszownikami)³. W innych prowincjach także zdarzały się cztery stany, z reguły jednak były trzy (przy małej liczbie książąt, połączono ich ze szlachtą)⁴. Nadprezydent prowincji śląskiej, Friedrich

¹ T. Kruszewski, *Sejm prowincjonalny na Śląsku (1824–1933)*, Wrocław 2000.

² *Gesetzsammlung für die Königlichen Preussischen Staaten* [od 1907 r. *Preussische Gesetzsammlung*; dalej PGS] 1824, s. 62 i nast.

³ PGS 1824, s. 63.

⁴ Dla porównania: cztery stany istniały, oprócz Śląska, tylko w landtagu prowincji saskiej: PGS 1824, s. 70 i nast. W większości landtagów istniały tylko trzy stany, np. w zgromadzeniach Nowej Marchii i Dolnych Łużyc, Prus Wschodnich i Zachodnich, Pomorza i Rugii, Prowincji Poznańskiej (PGS 1823, s. 130, 138, 146; 1824, s. 141). Bliższe omówienie stanów

Theodor Merkel, powołał własną prowincjonalną komisję, która miała wcielić przepisy ustawowe w życie. Weszło do niej 17 szlachciców, 10 urzędników miejskich, 2 kupców i 1 sołtys⁵.

Ustanowienie w 1824 r. landtagu prowincjonalnego na Śląsku musiało odpowiedzieć na istotne pytanie, czy i w jakim zakresie można było zasadę obioru posłów powiązać z dotychczasowymi podziałami terytorialnymi tej pruskiej prowincji. Ówczesnie dzieliła się ona trzy rejencje: wrocławską, legnicką i opolską, nieco wcześniej zlikwidowano czwartą – dzierzoniowską. Zasadnicze pytanie dotyczyło problemu, czy przy podziale mandatów należało kierować się aktualnym, czy dawniejszymi podziałami terytorialnymi Śląska. Te problemy trzeba było jeszcze zestawzić z podziałem wyborców na stany. Odpowiedź na te pytania musiała znaleźć się w przygotowanej przez króla ustawie dla prowincji śląskiej. Zaakceptowano dotychczasowy kształt prowincji śląskiej, ale dokonano przy tym pewnych modyfikacji. Przede wszystkim chodziło tu o powiat przewózki, który kiedyś należał do Śląska, a potem wszedł do Nowej Marchii. Wspomniana wyżej śląska komisja wyraziła sugestię o jego ponownym włączeniu do prowincji⁶. Podniesiono też sprawę Borku Strzelińskiego, który był enklawą Marchii Elektorskiej, uznano, że winien on być zaliczony do prowincji śląskiej.

Na kształt okręgów wyborczych istotny wpływ wywierał – wspomniany wyżej – podział posłów na cztery stany. Należy w tym miejscu przypomnieć wewnętrzne podziały w obrębie tych stanów. Monarcha w śląskiej ustawie z 27 III 1824 r. w następujący sposób rozdzielił mandaty dla stanu pierwszego: 3 wirylne dla książąt i trzy głosy kurialne dla posiadaczy wolnych państw stanowych. Nie uwzględnił natomiast w pierwszym stanie właścicieli fideikomisów⁷. Książęta na Śląsku, z racji większej liczby, zostali wyodrębnieni ze szlachty jako stan pierwszy. Wszedł do tego stanu: książę Liechtenstein – jako właściciel księstwa opawsko-karniowskiego, w tych fragmentach, które znalazły się po wojnach śląskich pod pruskim panowaniem; książę brunszwicki – jako książę oleśnicki, oraz księżna kurlandzka – jako księżna żagańska. Do pierwszego stanu dopuszczono też właścicieli wolnych państw stanowych⁸. Dla nich przewidywała ustawa królewska trzy mandaty (zaliczono tu posiadaczy Pszczyny, Sycowa, Milicza, Żmigrodu, Bytomia, Bytomia Odrzańskiego, Goszcza, Raciborza i Muskau), stąd między sobą musieli oni dokończyć elekcji.

poszczególnych prowincji zob.: C. Bornhak, *Geschichte des preussischen Verwaltungsrechts*, t. 3, Berlin 1886, s. 90 i nast.

⁵ H. Wuttke, *Die schlesischen Stände, ihr Wesen, ihr Wirken und ihr Werth in alter und neuer Zeit*, Leipzig 1847, s. 53.

⁶ R. Roepell, *Beiträge zur neueren Geschichte Preußens*, 3. *Zur Geschichte der ersten Einrichtung d. heut. Provinzialstände Schlesiens*, Übersicht der Arbeiten u. Veränderungen der schles. Gesellschaft für vaterländ. Cultur., 1846, s. 278. Omawiano to na pierwszym posiedzeniu komisji w Berlinie, 6 V 1822, por. s. 287.

⁷ PGS 1824, s. 63.

⁸ *Ibidem*.

Dalsze zmiany w zakresie uprawnionych w obrębie stanu pierwszego zostały wprowadzone w rozporządzeniu z 27 XI 1824 r.⁹ Wynikły one z podniesienia niektórych panów stanowych do rangi książąt (*Fürst*). Wywołało to ich przesunięcie z grupy głosów kurialnych do głosów wirylnych. W ten sposób wirylistami zostali ks. von Hatzfeld (ks. żmigrodzki) i ks. Schoenaich-Carolath (ks. na Pięknych Kątach, Siedlisku i Bytomiu Odrzańskim; tym samym rozporządzeniem, król powołał się na nadanie tej rodzinie tytułu książęcego 6 XI 1741 r.)¹⁰. Dalsze awanse z tej grupy omawiano na I landtagu prowincjonalnym w 1825 r.; znalazły się one zarówno w ustawie końcowej landtagu, jak i w rozporządzeniu z 2 VI 1827 r.¹¹ Wpisany tam został landgraf Hessen-Rothenburg jako ks. raciborski i ks. Anhalt-Cöthen-Pleß jako ks. pszczyński¹². Ostatecznie dało to 7 głosów wirylnych. Ten układ głosów wirylnych utrzymał się do 15 X 1840 r., kiedy to podczas hołdu w Berlinie, nowy król Fryderyk Wilhelm IV po wygaśnięciu linii landgrafów Hessen-Rothenburg, przekazał księstwo raciborskie, wraz z głosem wirylnym, ks. von Hohenlohe-Schillingsfürst-Waldenburgowi. Przyznano też głos wirylny Hansowi Heinrichowi ks. von Hochberg-Waldenburg-Friedlandowi, właścicielowi dóbr Książ koło Wałbrzycha, który z tytułu hrabiowskiego awansował do książęcego¹³. Decyzję tę przedstawił Fryderyk Wilhelm IV do zaopiniowania stanom śląskim w dekreście propozycyjnym na VI landtag z 23 I 1841 r.¹⁴ W protokołach tego landtagu nie zachował się, niestety, żaden ślad, jakie stanowiska wyrażano w tej sprawie podczas obrad.

W praktyce jednak wprowadzenie Hochbergów do grupy książąt nastąpiło dopiero w latach pięćdziesiątych i to z zupełnie innego powodu – gdy po wygaśnięciu linii książąt von Anhalt-Cöthen-Pleß, księstwo pszczyńskie przejął zięć ostatniego z nich, Hans Heinrich XI von Hochberg-Fürstenstein.

Rozporządzenie z 2 VI 1827 r. poprzez zwiększenie liczby głosów wirylnych z 3 do 7, zmniejszyło zarazem o czterech dotychczasową liczbę 9 uprawnionych właścicieli państw stanowych. W rzeczywistości liczba ta nie zamknęła się w pięciu uprawnionych, dalej posiadających 3 głosy kurialne, ponieważ awansowany zo-

⁹ *Amtsblatt der preussischen Regierung zu Breslau* [dalej ABB], 1825, s. 11 i nast.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ *Verhandlungen des ersten Provinzial-Land-Tages des Herzogthums Schlesien, der Grafschaft Glatz und des Markgrafthums Ober-Lausitz auf dem im Jahre 1825 abgehaltenen ersten Land-Tage, Breslau* [1827], [dalej I L], s. 20; PGS 1827, s. 61 i nast.; C. W. von Lancizolle, *Rechtsquellen für die gegenwärtige landständische Verfassung in Preußen mit Einfluß der Landtagsabschiede*, Berlin 1847, s. 82 i nast.

¹² PGS 1827, s. 61–63.

¹³ C. W. von Lancizolle, *op. cit.*, s. 125. Ostateczna decyzja o nadaniu Hochbergom tytułu książęcego zapadła 21 II 1848. Dekret wykonawczy Fryderyk Wilhelm IV przygotował 15 X 1850, podał go do publicznej wiadomości 21 I 1854. PGS 1854, s. 63.

¹⁴ *Verhandlungen des sechsten Provinzial-Land-Tages des Herzogthums Schlesien, der Grafschaft Glatz und des Markgrafthums Ober-Lausitz, Preussischen Antheils nebst dem von Seiner Majestät dem Könige darauf ertheilten Allerhöchsten Landtags-Abschiede vom 6. August 1841*, [dalej VI L], Breslau 1841, s. 10.

stał ze swoimi dobrami, wraz z zamkiem Chojnik, ochmistrz dóbr dziedzicznych (*Erblandhofmeister*) hrabia von Schaffgotsch do pozycji państwa stanowego, co dało mu miejsce w grupie głosów wirylnych (ostatecznie więc sześciu wybierało ze swego grona trzech przedstawicieli)¹⁵. Liczba deputowanych stanu pierwszego z sześciu wzrosła więc do jedenastu (1840 r.).

Wobec wyłączenia osób utytułowanych, w stanie drugim znaleźli się pozostali posiadacze dóbr rycerskich. Król pruski przyznał 30 mandatów obszarowi Śląska i hrabstwa kłodzkiego oraz dodatkowo 6 mandatów dla Górnych Łużyc (ustawa z 27 III 1824)¹⁶. Szczegółowe rozpisanie okręgów wyborczych uregulował król w rozporządzeniach z 27 XI 1824 i 2 VI 1827 r.¹⁷ Prezentowało się ono następująco (kolejno podano nazwy okręgu i powiatów oraz liczbę deputowanych):

- 1) glogowski (glogowski, kozuchowski, szprotawski, zielonogórski i żagański) – 3¹⁸,
- 2) legnicki (bolesławiecki, chojnowski, legnicki, lubiński i lwówecki) – 3,
- 3) jeleniogórski (bolkowski, jaworski, jeleniogórski i świerzawski) – 2,
- 4) świdnicki (dzierzoniowski, kamiennogórski, strzegomski, świdnicki i wałbrzyski) – 3,
- 5) kłodzki (bystrzycki, kłodzki, ząbkowicki i ziębicki) – 2,
- 6) wrocławski (niemczański, oławski, strzeliński, średzki i wrocławski) – 3,
- 7) wołowski (górowski, milicki, ścinawski i wołowski) – 2,
- 8) oleśnicki (namysłowski, oleśnicki, sycowski i trzebnicki) – 3,
- 9) brzeski (brzeski, kluczborski, niemodliński i opolski) – 2,
- 10) strzelecki (lubliniecki, oleski¹⁹, strzelecki i toszecki) – 2,
- 11) raciborski (bytomski, pszczyński, raciborski i rybnicki) – 2,
- 12) prudnicki (głubczycki, grodkowski, kozielski, nyski i prudnicki) – 3.

Dla szlachty w Górnych Łużyc zagwarantowano sześć mandatów.

Struktura stanu drugiego budziła wątpliwości królewskie, stąd na I landtagu prowincjonalnym w dekreście propozycyjnym Fryderyk Wilhelm III zadał pytanie o przyznanie specjalnego miejsca właścicielom fideikomisów²⁰. Było to istotne pytanie: w jaki sposób wyróżnić w obrębie drugiego stanu posiadaczy fideikomisów.

¹⁵ I L, s. 20.

¹⁶ PGS 1824, s. 63.

¹⁷ ABB 1825, s. 11 i nast.; PGS 1827, s. 63 i 64.

¹⁸ VIII landtag prowincjonalny zgłosił 13 III 1845 petycję, aby miejsce odbywania wyborów przenieść z Głogowa do Nowej Soli, przemawiały za tym względy komunikacyjne: centralne położenie tego miasta ułatwia podróżowanie na wybory. Król zgodził się z tą argumentacją. *Verhandlungen des achten Provinzial-Landtages des Herzogthums Schlesien, der Grafschaft Glatz und des Markgräflthums Ober-Lausitz, Preußischen Antheils, nebst dem von Seiner Majestät dem Könige darauf ertheilten Allerhöchsten Landtags-Abschiede vom 27. Dezember 1845*, [dalej VIII L], Breslau 1846; s. 110 i 206.

¹⁹ Powiat oleski zaliczono do tego okręgu w rozporządzeniu z 27 XI 1824, pominięto w rozporządzeniu z 2 VI 1827 i ponownie dopisano w rozporządzeniu uzupełniającym z 9 IX 1827. PGS 1827, s. 127; C. W. von Lancizolle, *op. cit.*, s. 124–125.

²⁰ I L, s. 8.

Stany doszły do wniosku, że tylko te z nich, które mają większą wartość, jednak było to względne kryterium i landtag wolał władcy pozostawić decyzję, które fideikomisy uważa za znaczące. Posłowie ograniczyli się tylko ustalenia następujących zasad: a) wszystkie przepisy o stanie drugim dotyczą właścicieli fideikomisów; b) uzyskują oni jeden głos kolektywny, mogą też wybrać zastępcę; c) deputowany reprezentujący fideikomisy będzie miał zajmować pierwsze miejsce pośród deputowanych stanu drugiego. Zasady te zaakceptował władca w ustawie końcowej pierwszych stanów śląskich z 2 VI 1827 r. Przyznał w niej dodatkowo jeden mandat właścicielom fideikomisów. W ten sposób zrealizowano jeden z postulatów, który jeszcze wcześniej zgłosiła wspomniana komisja. Przygotowywała ona założenia dla ustawy śląskiej, chciała ten mandat umieścić w stanie pierwszym. Król, korzystając z zostawionego mu przez I landtag pola manewru, wybrał 11 fideikomisów, które uznał za znaczące²¹. Rozporządzenie z 2 VI 1827 r., ogłoszone równoległe z ustawą końcową I landtagu, powtarzało te fideikomisy. W obu ustawach uwzględniono następujące fideikomisy:

- 1) majorat Pokój (pow. opolski, ks. wirtemberski),
- 2) dobra: Koszęcin, Boronów i Harburtowice (pow. lubliniecki) oraz Gorzów Śl. (pow. oleski, ks. von Hohenlohe-Ingelfingen),
- 3) majorat Górne, Środkowe i Dolne Pieszyce (pow. dzierzoniowski, hr. zu Stolberg-Wernigerode),
- 4) dobra Książ, Mieroszów i Wałbrzych (hr. von Hochberg²²),
- 5) majorat Chuchelna (ob. Czechy), Grabówka i Krzyżowice (pow. pszczyński, ks. von Lichnowsky),
- 6) majorat Bielawa (pow. dzierzoniowski, hr. von Sandretzky-Sandraschütz),
- 7) majorat Głogówek (pow. prudnicki, hr. von Oppersdorff),
- 8) majorat Międzyzlesie (pow. bystrzycki, hr. von Althan),
- 9) majorat Gorzanów (pow. bystrzycki, hr. von Herberstein),
- 10) majorat Oleśnica Mała (pow. oławski, hr. Yorck von Wartenburg),
- 11) majorat Radzowice, Miłowice i Gołębice (pow. oleśnicki, hr. von Dyhrn).

Właściciele tych majątków dysponowali jednym głosem kurialnym, co oznaczało, że spośród siebie musieli dokonać elekcji jednego deputowanego.

Kolejnym, trzecim stanem było mieszczaństwo. Najwięcej problemów wspomnianej wyżej śląskiej komisji sprawiło ustalenie uprawnień wyborczych osób zaliczonych do stanu mieszczańskiego – bardziej niż sam układ mandatów. Liczba 28 mandatów dla stanu trzeciego została przyjęta w omawianej ustawie z 27 III 1824 r.²³ Szczegółowy rozdział mandatów uregulowany został w rozpo-

²¹ Odrzucił natomiast postulat deputowanych łżyckich, by dołączyć jeszcze hrabiego von Einsiedel, z majoratu Stronie Śl., gdyż większość jego dóbr, tworzących ów majorat leżała w królestwie saskim. *Ibidem*, s. 20 i 23.

²² Jak wspomniano, po podniesieniu Hochbergów do godności książęcej, decyzją królewską z 15 X 1840 weszli oni z głosem wirylnym do stanu pierwszego. Ich miejsce w stanie drugim zajął hr. von Burghauß (właściciel majoratu Łazany w pow. świdnickim). VI L, s. 10.

²³ PGS 1824, s. 63.

rządzeniach wykonawczych do ustawy: z 27 XI 1824 i 2 VI 1827 r.²⁴ Największym miastom przyznano głosy wirylne: Wrocławowi trzy, Brzegowi, Głogowowi, Legnicy, Nysie, Świdnicy i Zielonej Górze po jednym. Kilka miast uzyskało głosy kurialne, zostały one ujęte w pary, tak więc jedno lub drugie uzyskiwać miało mandat w danej kadencji landtagu. Rozporządzenie z 27 XI 1824 r. przewidywało następujące pary: Kłodzko i Żąbkowice, Jelenia Góra i Kamienna Góra, Jawor i Złotoryja. Dalsze pary do rozważenia przedstawił król na I landtagu, spotkały się one z akceptacją posłów. Znalazły się one w ustawie końcowej stanów śląskich i w wydanym w tym samym dniu (2 VI 1827) rozporządzeniu: Bolesławiec i Żagań oraz Opole i Racibórz²⁵. Słabością tych przepisów była możliwość stałej zamiany obu miast z landtagu na landtag, stąd VIII landtag prowincjonalny zgłosił postulat, aby dane miasto wybierać na całą, sześcioletnią kadencję. Zgłoszono też wniosek, by dane miasto mające głos alternatywny, mogło ze swojego miejsca wybrać mieszczanina z zupełnie innego miasta (petycja z 11 III 1845). Na obie te propozycje zgodził się Fryderyk Wilhelm IV²⁶. Pozostałe miasta podzielono na dwanaście okręgów wyborczych. Podane je poniżej (w nawiasie nazwy miast wchodzących w skład okręgu):

- 1) głogowski²⁷ (Konotop²⁸, Koźuchów, Nowa Sól, Nowe Miasteczko, Nowogród Bobrzański, Otyń, Przemków, Przewóz, Sława, Szprotawa, Żagań [do 1827 – zob. wyżej]),
- 2) legnicki (Bolków, Bytom Odrzański, Chobienia, Chojnów, Dobromierz, Lubin, Polkowice, Prochowice, Rudna, Świerzawa),
- 3) jeleniogórski (Chelmsko Śl., Gryfów Śl., Kowary, Lubawka, Lubomierz, Lwówek Śl., Miedzianka, Mirsk, Nowogrodziec n. Kwisą, Wleń),
- 4) świdnicki (Boguszów, Dzierżoniów, Mieroszów, Niemcza, Srebrna Góra, Świebodzice, Wałbrzych, Ziębice²⁹),
- 5) kłodzki (Bardo Śl., Bolesławów, Bystrzyca Kł., Duszniki Zdr., Łądek Zdr., Lewin Kł., Międzylesie, Nowa Ruda, Radków, Złoty Stok),

²⁴ ABB 1825, s. 12 i nast.; PGS 1827, s. 64 i nast.

²⁵ I L, s. 20.

²⁶ VIII L, s. 103 i 204.

²⁷ Miejscem wyborów od 1845 r. była Nowa Sól (zob. przyp. 18).

²⁸ Konotop na mocy rozporządzenia z 22 VI 1839 został pozbawiony praw miejskich i przeniesiony do stanu czwartego. C. W. von Lancizolle, *op. cit.*, s. 125.

²⁹ Rozporządzenie z 8 VI 1844; Ziębice przeszły do szóstego okręgu w miejsce Strzegomia. PGS 1844, s. 179; C. W. von Lancizolle, *op. cit.*, s. 127. Sprawę przesunięcia tego miasta do innego okręgu wywołała petycja Strzegomia, który chciał z powodu odległości należeć do okręgu świdnickiego. Petycję tę podniósł VII landtag prowincjonalny 24 III 1843, spotkała się ona z pozytywnym przyjęciem ze strony króla i została zaakceptowana w ustawie końcowej tego landtagu; *Verhandlungen des siebenten Provinzial-Landtages des Herzogthums Schlesien, der Grafschaft Glatz und des Markgrafthums Ober-Lausitz, Preussischen Antheils, nebst dem von Seiner Majestät dem Könige darauftheilten Allerhöchsten Landtags-Abschiede vom 30. Dezember 1843*, [dalej VII L], Breslau 1844, s. 183 i 328.

- 6) wrocławski (Kąty Wr., Oława, Sobótka, Strzegom³⁰, Strzelin, Środa Śl., Wiązów),
- 7) wołowski (Cieszków³¹ – w ustawie końcowej oba miasta, Cieszków i Lubiąż, pozbawiono praw wyborczych w stanie trzecim; Czernina, Góra Śl., Lubiąż³², Milicz, Strupina, Sułów, Ścinawa, Wąsosz, Wińsko, Wołów, Żmigród),
- 8) oleśnicki (Brzeg Dolny³³, Dobroszyce, Międzybórz Syc., Prusice, Psie Pole [od 1928 dzielnica Wrocławia], Syców, Trzebnica, Twardogóra, Uraz),
- 9) brzeski (Bierutów, Byczyna, Karłowice³⁴, Kluczbork, Lewin Brz., Namysłów, Niemodlin, Rychtal, Wołczyn),
- 10) strzelecki (Dobrodzień [od 1827 w okręgu raciborskim], Gorzów Śl., Krapkowice, Leśnica, Lubliniec, Olesno, Opole [do 1827 – zob. wyżej], Skorogoszcz, Sośnicowice, Strzelce Op., Toszek, Ujazd),
- 11) raciborski³⁵ (Bytom, Gliwice, Koźle, Mikołów, Pszczyna, Pyskowice, Racibórz [do 1827 – zob. wyżej], Rybnik, Tarnowskie Góry, Wodzisław Śl., Żory),
- 12) prudnicki (Baborów, Biała Pr., Głogówek, Głubczyce, Głucholazy, Grodków, Kietrz, Prudnik, Otmuchów, Paczków).

Odnosnie do Górnych Łużyc przewidziano dla miast Zgorzelca i Lubania Śl. głosy wirylne (odpowiednio, dwa i jeden). Reszta miast (Hoyerswerda/Wojerecy, Iłowa³⁶, Leśna, Muskau/Mużaków, Pobiedna³⁷, Reichenbach/Rychbach, Rothen-

³⁰ Strzegom na mocy wspomnianego wyżej rozporządzenia z 8 VI 1844, przeszedł do okręgu czwartego w miejsce Ziębic.

³¹ Cieszków na mocy rozporządzenia z 8 VI 1844 r. utracił prawa miejskie i został przeniesiony do stanu czwartego. PGS 1844, s. 179; C. W. von Lancizolle, *op. cit.*, s. 127. Sprawa pozbawienia Cieszkowa, a także Lubiąża, została przedstawiona w dekreście propozycyjnym na VII landtag prowincjonalny. Odnosnie do Lubiąża i Cieszkowa, minister spraw wewnętrznych postawił problem, że miasteczka te nie spełniały kryteriów ustawy o miastach z 1808 r. Landtag podzielił stanowisko króla w tym zakresie. VII L, s. 5–6, 113–114.

³² Lubiąż pozbawiono praw miejskich wraz z Cieszkowem; *ibidem*.

³³ Miasto to było bliskie pozbawienia praw miejskich; na VII landtagu król zaproponował, by Brzeg Dolny, jako zbyt mały, usunąć ze stanu trzeciego i przenieść do czwartego, ale landtag nie podzielił tego stanowiska i zaakceptował to król w ustawie końcowej tego sejmiku prowincjonalnego. VII L, s. 5–6, 113–114, 316–317.

³⁴ Karłowice pozbawiono praw miejskich wraz z Cieszkowem i Lubiążem (jak w okręgu wołowskim). Sprawę pozbawienia praw miejskich Karłowic podniósł król na VII landtagu prowincjonalnym. Twierdził, że miasteczko to nie uzyskało nigdy pełnych praw, przywilejem z 7 X 1712 stało się jedynie miasteczkiem targowym (*Markflecken*). Z argumentacją tą zgodził się landtag i w tej sytuacji przesunięto Karłowice do stanu czwartego. VII L, s. 5–6, 114 i 317.

³⁵ Sprawa przeniesienia miejsca wyborów w tym okręgu z Raciborza do Gliwic została zgłoszona na III landtagu w 1830 r. Przedstawiciele miast z tego okręgu sugestii tę popierali względami oszczędnościowymi. Fryderyk Wilhelm III wyraził na to zgodę. *Verhandlungen des dritten Provinzial-Land-Tages des Herzogthums Schlesien, der Grafschaft Glatz und des Markgraftthums Ober-Lausitz, auf dem im Jahre 1830 abgehaltenen dritten Land-Tage*; Breslau [1832], s. 18 i 26.

³⁶ Iłowa na mocy rozporządzenia z 24 X 1833 została pozbawiona praw miejskich i przeniesiona do stanu czwartego. C. W. von Lancizolle, *op. cit.*, s. 125.

³⁷ Pobiedna na mocy rozporządzenia z 22 VI 1839 została pozbawiona praw miejskich i przeniesiona do stanu czwartego. *Ibidem*.

burg/Rozbork, Ruhland/Rugwan, Sulików, Wittichenau/Kulow, Zawidów, Złotniki Lubańskie³⁸) otrzymała jeden głos kolektywny.

Sprawa liczebności posłów stanu III (a także IV), która od początku była przez liberałów ostro krytykowana, wróciła w połowie lat 40. XIX w. Postępujący rozwój miast czynił co raz bardziej nieproporcjonalną reprezentację arystokracji i szlachty wobec mieszczaństwa i chłopstwa. O zwiększenie liczby deputowanych stanu mieszczańskiego wystąpili deputowani z Wrocławia na VII landtagu prowincjonalnym w 1843 r., poparło ich 33 innych posłów. Petycję tę landtag jednak odrzucił 50 głosami, głównie stanu pierwszego i drugiego, ponieważ jednak była to petycja dotycząca sprawy kontrowersyjnej dla pozostałych stanów, została przedstawiona królowi, wraz z przeciwną opinią stanów pierwszego i drugiego. Oba memoriały przedstawiono królowi pismem z 1 V 1843 r.³⁹ Mieszczaństwo i chłopstwo w swoim memoriale powoływało się głównie na nieproporcjonalność swojej reprezentacji do ich rzeczywistego znaczenia społecznego. Charakterystyczna była opinia szlachty i książąt, w której zaatakowano tylko petycję w części poszerzenia stanu czwartego. Świadczyło to o braku sprzeczności interesów między szlachtą i mieszczaństwem, a o istnieniu takiej – rzecz oczywista – odnośnie stanu chłopskiego. Petycję tę król odrzucił, nie podejmując z nią dyskusji; powołał się tu na okoliczność, że dwie trzecie posłów się za nią nie opowiedziało⁴⁰.

Do stanu czwartego zgodnie z sugestiami komisji zaliczono posiadaczy nieruchomości wiejskich, dzierżawców dziedzicznych i chłopów-czynszowników⁴¹. Ustawa przyznała im 14 mandatów (12 – Śląsk i hrabstwo kłodzkie, 2 – Górne Łużyce)⁴². Bliższe zasady rozdziału mandatów uregulowało rozporządzenie z 27 XI 1824 r.⁴³ Okręgi wyborcze dla stanu pierwszego na Śląsku i w hrabstwie kłodzkim pokrywać się miały z okręgami stanu drugiego. Z każdego wybierano po jednym deputowanym⁴⁴. Odnośnie zaś do Górnych Łużyc, jeden mandat przypadał na powiat zgorzelecki, drugi na ich pozostały obszar.

Zasady te utrzymało rozporządzenie z 2 VI 1827 r., zarazem wprowadzając nieznaczne korekty⁴⁵. Dalej utrzymano podział wyborców na dwanaście okręgów, z tym, że okręgom legnickiemu⁴⁶ i prudnickiemu, dodano po jednym mandacie, co

³⁸ Złotniki Lubańskie wraz z Pobiedną pozbawiono praw miejskich. *Ibidem*.

³⁹ VII L, s. 269–276.

⁴⁰ VII L, s. 327–328.

⁴¹ PGS 1824, s. 63.

⁴² R. Roepell, *op. cit.*, s. 281.

⁴³ ABB 1825, s. 13.

⁴⁴ W okręgu glogowskim od 1845 r. miejscem wyborów była Nowa Sól (przyp. 18).

⁴⁵ PGS 1827, s. 66.

⁴⁶ Okręg ten na mocy rozporządzenia z 8 VI 1844 poszerzono o byłą czeską enklawę Godieszów (pow. bolesławiecki), przynależną do Górnych Łużyc. PGS 1844, s. 179; C. W. von Lancizolle, *op. cit.*, s. 127. Sprawa ta była wcześniej przedmiotem dyskusji na VII landtagu prowincjonalnym, gdyż znalazła się w dekrete propozycyjnym z 23 II 1843. Landtag udzielił poparcia temu projektowi królewskiemu, co znalazło swój wyraz w ustawie końcowej landtagu. VII L, s. 6–7, 117 i 317.

w efekcie podniosło liczbę mandatów z tego obszaru z 12 do 14. Było to zrealizowanie postulatu, który omawiano na I landtagu w 1825 r.; obok wyżej wymienionego rozporządzenia, znalazł się on równolegle w ustawie końcowej I landtagu⁴⁷. Natomiast dla Górnych Łużyc utworzono dla tamtejszych czterech powiatów jeden okręg, wybierający dwóch deputowanych. Jak wspomniano, odnośnie do stanu trzeciego, VII landtag prowincjonalny zgłosił petycję Wrocławia o poszerzenie także reprezentacji stanu czwartego, poparli ją także wszyscy deputowani tego stanu. Z petycją nie zgodzili się posłowie stanów pierwszego i drugiego, ale ostrze ich protestu dotyczyło głównie poszerzenia liczby deputowanych stanu chłopskiego. Posłowie tego ostatniego powoływali się na wzrost znaczenia tej grupy społecznej, a przede wszystkim na przemiany własnościowe związane z postępującym procesem uwłaszczenia. Głównymi argumentami podniesionymi przeciwko chłopom przez książąt i szlachtę, było twierdzenie, że nie należy się kierować tylko liczbami oraz historycznym znaczeniem stanów pierwszego i drugiego⁴⁸. Król, jak już była mowa, petycję odrzucił.

* * *

Po upadku pierwotnego systemu ustrojowego landtagów prowincjonalnych w czasie Wiosny Ludów, konieczność ponownego uruchomienia systemu przedstawicielskiego w Prusach zapisano wyraźnie dopiero w konstytucji pruskiej z 31 I 1850 r.⁴⁹ W jej tytule IX, dotyczącym samorządu terytorialnego, Fryderyk Wilhelm IV przewidział w artykule 105 utworzenie organów kolegialnych na szczeblach prowincji, rejencji, powiatu i gminy. Na szczeblu prowincji miały to być reaktywowane landtagi. Dla tych szczebli struktury terytorialnej król postanowił stworzyć w miarę postępowe przepisy prawne; ich wyrazem stała się ordynacja powiatowa, okręgowa i prowincjonalna z 11 III 1850 r.⁵⁰ Normy dotyczące samorządu prowincjonalnego uregulowano w tytule III ustawy, zatytułowanej „O prowincjach”. W myśl tych przepisów, prowincjonalnym organem uchwałodawczym miał być landtag (art. 39). W odróżnieniu jednak od landtagu pruskiego, król nie zaproponował bezpośrednich wyborów do tego organu. Obsadzanie mandatów w landtagach prowincjonalnych miało dokonywać się przez stany powiatowe (kreistagi), do których z kolei wybranym mogła zostać osoba posiadająca gminne prawa wyborcze, ukończony 30 rok życia i trzyletni domicyl (art. 40). Każdy powiat mógł wybierać przynajmniej jednego deputowanego do landtagu prowincjonalnego. Jeżeli dany powiat osiągnął 60 tys. mieszkańców, uzyskiwał prawo do obioru dwóch deputowanych; przy osiągnięciu kolejnej liczby 50 tys., uzyskiwał kolejny mandat (art. 41).

⁴⁷ I L, s. 20.

⁴⁸ VII L, s. 269–276.

⁴⁹ PGS 1850, s. 33.

⁵⁰ *Ibidem*, s. 251 i nast.

Istotny był art. 42 ordynacji, który określał kadencję landtagu na 6 lat, z tym, że co 3 lata wymieniano połowę jego składu. Przy pierwszych wyborach przeprowadzonych na podstawie nowych przepisów, o pierwszej rotacji deputowanych miało zadecydować losowanie. Obowiązywała przy tym zasada, że dana osoba mogła być ponownie wybrana. Jeżeli dany deputowany został wykluczony lub zrezygnował z mandatu, to w jego macierzystym powiecie musiały się odbyć wybory uzupełniające. Obowiązywała przy tym zasada, że kadencja nowego deputowanego pokrywać się miała długością z kadencją poprzednika. Po Wiośnie Ludów król chciał jeszcze występować w roli reformatora, stąd też powstała w miarę postępową ustawą z 1850 r. Król po uspokojeniu nastrojów odszedł od głębszych reform, mimo więc, że ustawa nie została uchylona, nie została też i zrealizowana. Postępowe reformy nie zostały wprowadzone i ich dokonanie musiało poczekać ćwierć wieku.

* * *

Dopiero po ustanowieniu II Rzeszy, w ramach realizowanych różnych reform ustrojowych, ogłoszono także ordynację prowincjonalną (*Provinzialordnung*, dalej PO) z 29 VI 1875 r.⁵¹ Według nowej ordynacji prowincjonalnej, ogłoszonej z tą właśnie datą, w skład landtagu prowincjonalnego mieli wchodzić deputowani do sejmików powiatowych, którzy przez te ostatnie zostali wybrani⁵². Liczebność posłów przypadająca na powiaty prowincji śląskiej, w porównaniu z pozostałymi prowincjami, została w ustawie odrębnie uregulowana. Jeżeli powiat posiadał mieszkańców do 40 tys., to mógł wybrać tylko jednego posła, jeżeli zaś liczył więcej niż 40 tys., ale nie przekraczał 80 tys. – wybierał 2 posłów. W razie przekroczenia tej ostatniej liczby, liczba posłów wzrastała do trzech. Przy dużych powiatach można było wybierać więcej niż trzech posłów według zasady – jeden dodatkowy poseł na każde 50 tys. mieszkańców (§ 10 ustawy). Dlatego też po upływie każdej kadencji landtagu ustalano na nowo liczbę mieszkańców i, co z tego wynikało, aktualną liczbę posłów. Kadencja landtagów została ustalona, tak jak dotychczas, na sześć lat (§ 19), które liczono od 1 stycznia (pierwszy dzień kadencji) do 31 grudnia (ostatni dzień kadencji), można było być wielokrotnie wybieranym.

W tej sytuacji istniał istotny wpływ zmian demograficznych na Śląsku na liczebność landtagu prowincjonalnego. Z powodu wzrostu liczby ludności systematycznie rosła też liczba posłów do landtagu. Największą dynamiką w tym zakresie charakteryzowała się rejencja opolska, gdzie liczba mandatów wzrosła w latach 1875–1918 z 44 do 64. Na pozostałym obszarze taka dynamika miała miejsce jedynie we wrocławskim okręgu grodzkim (wzrost z 5 do 11 mandatów w analogicznym

⁵¹ PGS 1875, s. 335 (*Provinzialordnung für die Provinzen Preußen, Brandenburg, Pommern, Schlesien und Sachsen. Vom 29. Juni 1875*).

⁵² W literaturze bardziej szczegółowo zajmował się tym problemem w zasadzie jedynie K. von Stengel, *Die Organisation der preussischen Verwaltung nach den neuen Reformgesetzen historisch und dogmatisch dargestellt*, Leipzig 1884, s. 293 i nast.

okresie). Najmniej rozwojowa była rejencja legnicka, w której istniał szereg okręgów wyborczych o stałej lub nawet zmniejszającej się liczbie mieszkańców, w rejencji opolskiej taka sytuacja istniała tylko w powiecie niemodlińskim. Ekspansywny rozwój w okręgach górnośląskich miał miejsce szczególnie na początku XX w., jego tempo osłabiła dopiero I wojna światowa (łącznie w latach 1875–1918 liczba mandatów wzrosła ze 125 do 158, czyli o 33).

System uzależniający liczbę mandatów od liczby ludności należy uznać za znacznie nowocześniejszy od poprzednich przepisów z lat 1824–1827, które ustaliły sztywne liczby dla poszczególnych stanów – system taki, wraz ze zmieniającą się sytuacją społeczno-polityczną w Prusach, czynił go coraz większym anachronizmem (zbytня petryfikacja, nierówność stanowa, problem „zgniłych miasteczek” itp.). Dlatego też w nowym systemie uzależniono ustalenie liczby mandatów przed każdorazową kadencją od zapoznania się wydziału prowincjonalnego (PA) z aktualnymi wynikami spisu ludności (§ 12, wyłączano z ogólnej liczby osoby w czynnej służbie wojskowej).

Okręgi wyborcze pokrywać się miały z okręgami powiatowymi, z każdego okręgu mógł by wybrany najmnij jeden poseł. Istniała też możliwość połączenia w jeden okręg dwóch sąsiednich powiatów, o ile z liczby ludności wynikało, że z każdego z nich oddzielnie można wybrać najwyżej dwóch posłów (połączenie za zgodą kreistagów obu powiatów). Obok tej uniwersalnej możliwości, dla landtagów wszystkich prowincji zawarto w PO możliwość innych jeszcze połączeń, wyłącznie dotyczących Śląska. Wynikała ona z odrębnego dla tej prowincji trybu ustalania proporcji liczby mieszkańców do liczby mandatów. Przewidywano bowiem możliwość połączenia w jeden okręg dwóch czy nawet trzech małych powiatów, które mogły same wybierać tylko jednego, a najwyżej dwóch posłów. Był to specyficznie śląski problem – tzw. zgniłych powiatów, szczególnie dla wyludniającej się rejencji legnickiej, choć nie tylko. Problem utrzymania tych powiatów nie doczekał się jednak rozwiązania w omawianym tu okresie istnienia landtagu śląskiego, komasacja powiatów nastąpiła dopiero w schyłkowym okresie republiki weimarskiej. Z zapisów o możliwej komasacji powiatów dla celów wyborczych w latach 1875–1923 nigdy nie skorzystano i nawet tak małe powiaty, jak bolkowski, górowski, ścinawski czy niemczański, zawsze tworzyły samodzielne okręgi wyborcze. Spotkać się można było natomiast w prowincji śląskiej ze zjawiskiem odwrotnym, mianowicie z dzieleniem powiatów z powodu nadmiernej liczby ludności, zjawisko to miało miejsce głównie w rejencji opolskiej, ale nie tylko. Polegało to na dzieleniu dotychczasowego jednolitego powiatu (Kreis) na powiat wiejski (Landkreis) i grodzki (Stadtkreis), miało to w miejsce w rejencji wrocławskiej w okręgach świdnickim i brzeskim, częściej zaś w opolskiej (powiaty: bytomski, gliwicki, nyski, opolski i raciborski, raz nawet wyłączono z jednego powiatu zupełnie odrębny – z powiatu bytomskiego powiat królewskohucki).

Tabela. Rozdział mandatów w śląskim sejmie prowincjonalnym w latach 1875–1921/1922

Powiat	Liczba mandatów							
	1875	1882	1888	1894	1900	1906	1912	1918
I. Rejencja wrocławska								
1. Brzeg grodzki	2	2	2	2	2	2	1	1
2. Brzeg ziemski							1	1
3. Bystrzyca	2	2	2	2	2	2	2	2
4. Dzierżoniów	2	2	2	2	2	2	2	2
5. Góra Śląska	1	1	1	1	1	1	1	1
6. Kłodzko	2	2	2	2	2	2	2	2
7. Milicz-Żmigród	2	2	2	2	2	2	2	2
8. Namysłów	1	1	1	1	1	1	1	1
9. Niemcza	1	1	1	1	1	1	1	1
10. Nowa Ruda	2	2	2	2	2	2	2	2
11. Oleśnica	2	2	2	2	2	2	2	2
12. Olawa	2	2	2	2	2	2	2	2
13. Strzegom	1	1	2	2	2	2	2	2
14. Strzelin	1	1	1	1	1	1	1	1
15. Syców	2	2	2	2	2	2	2	2
16. Ścinawa	1	1	1	1	1	1	1	1
17. Środa Śląska	2	2	2	2	2	2	2	2
18. Świdnica grodzki	3	3	3	3	1	1	1	1
19. Świdnica ziemski					2	2	2	2
20. Trzebnica	2	2	2	2	2	2	2	2
21. Wałbrzych	3	3	3	3	4	4	4	4
22. Wołów	2	2	2	2	2	2	2	2
23. Wrocław grodzki	5	6	7	7	8	9	11	11
24. Wrocław ziemski	2	2	2	3	2	3	3	3
25. Ząbkowice	2	2	2	2	2	2	2	2
26. Ziębice								
Łączne	46	47	49	50	51	53	55	55
II. Rejencja legnicka								
1. Bolesławiec	2	2	2	2	2	2	2	2
2. Bolków	1	1	1	1	1	1	1	1
3. Głogów	2	2	2	2	2	2	2	2
4. Hoyerswerda	1	1	1	1	1	1	1	1
5. Jawor	1	1	1	1	1	1	1	1
6. Jelenia Góra	2	2	2	2	2	2	2	2
7. Kamienna Góra	2	2	2	2	2	2	2	2

Okręgi wyborcze w wyborach do śląskiego landtagu w latach 1825–1933

8. Kozuchów	2	2	2	2	2	2	2	2
9. Legnica grodzki	1	1	2	2	2	2	2	2
10. Legnica ziemski	2	2	2	2	2	2	2	2
11. Lubań	2	2	2	2	2	2	2	2
12. Lubin	1	1	1	1	1	1	1	1
13. Lwówek Śląski	2	2	2	2	2	2	2	2
14. Rothenburg	2	2	2	2	2	2	2	2
15. Szprotawa	1	1	1	1	1	1	1	1
16. Świerzawa	1	1	1	1	1	1	1	1
17. Zgorzelec grodzki	2	2	2	2	2	2	3	3
18. Zgorzelec ziemski	2	2	2	2	2	2	2	2
19. Zielona Góra	2	2	2	2	2	2	2	2
20. Złotoryja	2	2	2	2	2	2	2	2
21. Żagań	2	2	2	2	2	2	2	2
Łącznie	35	35	36	36	36	36	39	39
III. Rejencja opolska								
1. Bytom grodzki	3	3	4	1	2	2	2	2
2. Bytom ziemski				3	3	4	5	5
3. Gliwice grodzki	3	3	3	3	1	2	2	2
4. Gliwice ziemski					2	2	3	3
5. Głubczyce	3	3	3	3	3	3	3	3
6. Grodków	2	2	2	2	2	2	2	2
7. Katowice grodzki	2	3	3	3	1	1	2	2
8. Katowice ziemski					3	4	5	5
9. Kluczbork	2	2	2	2	2	2	2	2
10. Koźle	2	2	2	2	2	2	2	2
11. Królewska Huta					2	2	2	2
12. Lubliniec	2	2	2	2	2	2	2	2
13. Niemodlin	2	2	2	1	1	1	1	1
14. Nysa grodzki	3	3	3	3	3	3	1	1
15. Nysa ziemski							2	2
16. Olesno	2	2	2	2	2	2	2	2
17. Opole grodzki	3	3	3	3	1	1	1	1
18. Opole ziemski					3	3	3	3
19. Prudnik	3	3	3	3	3	3	3	3
20. Pszczyna	3	3	3	3	3	3	3	3
21. Racibórz grodzki	3	3	3	4	4	1	1	1
22. Racibórz ziemski						3	3	3
23. Rybnik	2	2	2	3	3	3	3	4
24. Strzelce Opolskie	2	2	2	2	2	2	2	2
25. Tarnowskie Góry	1	2	2	2	2	2	2	2

26. Zabrze	1	2	2	2	3	3	4	4
Łącznie	44	47	48	49	55	58	64	64
Prowincja śląska łącznie	125	129	133	135	142	147	158	158

Źródło: opracowanie własne.

Kadencja landtagu wynosiła, tak jak poprzednio sześć lat, ale w nowym ustawodawstwie nie przewidziano możliwości rotacji składu izby. Nowa kadencja zaczynała się zawsze 1 stycznia, trwała sześć lat i kończyła się 31 grudnia). Przy pierwszej kadencji przepis PO nakazywał wybrać posłów już w 1875 r., mimo, że ordynacja wchodziła w życie dopiero 1 I 1876 r. (§ 124). Na lata 1876–1923 wypadło osiem kadencji (1 I 1876–31 XII 1881, 1 I 1882–31 XII 1887, 1 I 1888–31 XII 1893, 1 I 1894–31 XII 1899, 1 I 1900–31 XII 1905, 1 I 1906–31 XII 1911, 1 I 1912–31 XII 1917, 1 I 1918–formalnie do 31 XII 1923). Szczególnie charakterystyczna była ostatnia z wymienionych. W 1919 r. zniesiono prowincję śląską i powołano dwie nowe: dolno- i górnośląską, zadaniem landtagu śląskiego było teraz zbieranie się tylko dla podzielenia majątku prowincji dla nowych jednostek. Interesująca sytuacja powstała w latach 1921–1922, kiedy zebrały się już nowe landtagi prowincjonalne na podzielonym Śląsku. Ich składy polityczne tworzyły już nowe elity polityczne republiki weimarskiej, co wyraźnie kontrastowało z ostatnim konserwatywnym cesarskim landtagiem, wybranym w 1917 r. Na Dolnym Śląsku jego posłowie utracili swoje mandaty już w 1921 r., ale na Górnym Śląsku, gdzie wybory odłożono z powodu plebiscytu, jego istnienie przedłużyło się do listopada 1922 r. Tymczasowy sejm górnośląski, wywodzący się z pochodzących z rejencji opolskiej posłów do śląskiego landtagu, wybranych w 1917 r., wcale nie miał zamiaru kapitulować i próbował trwać do końca swojej kadencji, a jego posłom trudno było wyrzec się swoich przywilejów.

* * *

Istotne zmiany w wyborze posłów do sejmiku prowincjonalnego zaszły w republice weimarskiej. Artykuł 74 konstytucji pruskiej zapowiadał wprowadzenie zasady wyborów posłów do landtagów prowincjonalnych⁵³. Dotychczasowe zasady ich obioru miały zostać zmienione. W wykonaniu tego przepisu landtag pruski uchwalił 3 XII 1920 r. ustawę wyborczą do landtagów prowincjonalnych, opartą na zasadach powszechnego, równego, bezpośredniego i tajnego obioru posłów (§ 1). Ustawa ta została uchylona ustawą z 7 X 1925 r., znowelizowaną następnie na mocy ustawy z 29 X 1928 r.⁵⁴ Według obu ustaw, wybory miały odbywać się w niedzielę

⁵³ PGS 1920, s. 543 (*Verfassung des Freistaats Preußen. Vom 30. November 1920*).

⁵⁴ PGS 1925, s. 123 (*Wahlgesetz für die Provinziallandtage und Kreistage. Vom 7. Oktober 1925*); 1928, s. 197 (*Gesetz über die Feststellung der Wahlen zu den Provinziallandtagen (Kommunallandtagen) und den Kreistagen sowie zur Ergänzung des Gesetzes über die Feststellung der Gemeindevahlen vom 18. April 1928 [...]. Vom 29. Oktober 1928*). W przypadku

albo inny dzień wolny. Czynne prawo wyborcze posiadał każdy Niemiec i Niemka po ukończeniu 21 roku życia, jeżeli zamieszkiwał w prowincji śląskiej (§ 2, ustawa z 1925 r. zmniejszała ten wymóg do 20 lat, § 7). Praw wyborczych nie posiadali żołnierze służby czynnej, osoby pozbawione na mocy wyroku praw opiekuńczych lub obywatelskich⁵⁵. Bierne prawa wyborcze posiadali wszyscy posiadacze prawa czynnego, o ile mieli ukończony 25 rok życia (§ 5, tak samo § 7 ustawy z 1925 r.).

Liczba posłów – podobnie jak przed I wojną światową – zależała od liczby mieszkańców. Sprawy te regulował § 6. W obrębie pierwszego i drugiego miliona mieszkańców prowincji jeden poseł przypadał na każde 25 tys. osób. W trzecim milionie mieszkańców jeden poseł przypadał na każde 35 tys. osób, w czwartym milionie już na 50 tys., w piątym, odpowiednio, na 75 tys., w obrębie szóstego i następnych milionów jeden wypadać miał na 100 tys. osób. Proporcje te powtórzyła ustawa z 1925 r., dodając, że minimalna liczba posłów musiała wynosić 30 (§ 3). Wydział prowincjonalny przy każdych wyborach miał sprawdzać aktualną liczbę mieszkańców na podstawie ostatniego spisu powszechnego i ustalać przez to liczbę mandatów. Kadencja landtagu została ustalona na 4 lata (§ 11). Wyniki wyborów powinny być ogłoszone przez komisję wyborczą najpóźniej w 4 tygodnie po wyborach (ustawa z 1925 r. skróciła ten termin do 2 tygodni). Wybrany poseł mógł złożyć mandat i jego miejsce zajmował wtedy kolejny z listy (w razie jego braku mandat miał pozostać nieobsadzony). Ustawa z 1925 r. kładła nacisk na tajność wyborów, przypominała, że wyborca miał tylko jeden głos. Listy wyborcze winny być tak sporządzane, by nie mieszały się z innymi. Ustawa wyborcza przewidywała możliwość zgłaszania list wyborczych ważnych dla całej prowincji, ewentualnie tylko ograniczających się do jednej rejencji. Istniała także możliwość zgłaszania list wyborczych dla poszczególnych powiatów (lub ich grup). Każda lista winna mieć swoje logo, które mogło być po prostu nazwą partii albo do niej zbliżoną, np. KPD często oznaczała swoje listy jako *Liste der Kommunistischen Partei*. Można też było zgłaszać koalicje wyborcze – ich nazwy winny być czytelne dla wyborcy, dlatego mogły np. zawierać nazwy partii wchodzących w skład koalicji, albo charakterystyczną nazwę własną, np. „Dla Górnego Śląska” (koalicja Centrum i DDP), „Czarny-Biały-Czerwony” (koalicja pod egidą DNVP). Istniała też możliwość blokowania list wyborczych, por. np. „Ojczyzniana Wspólnota Pracy” (blok list DNVP, DVP, Partii Gospodarczej i DVFP w wyborach z 1925 r.), czy Blok Lewicowy (SPD i KPD w 1925 r.).

Wybory dolnośląskie 20 II 1921 r. poprzedziły zarządzenia dotyczące powołania komisarzy wyborczych dla okręgów wyborczych obu rejencji. Liczba posłów

ustawy z 1925 r. zob.: V. von Leyden, *Das Wahlgesetz für die Provinziallandtage und Kreistage vom 7. Oktober 1925*, Berlin 1926.

⁵⁵ Ograniczenia praw wyborczych należało odmiennie traktować dla osób pozbawionych czynnego i biernego prawa wyborczego. Oprócz sądowych ograniczeń praw wyborczych, byli ich pozbawieni sprawcy czynów z powodów politycznych, objęci aresztowaniem ochronnym przez policję (*Schutzhaft*). Spisy wyborców na 4 tygodnie przed wyborami były udostępniane wyborcom w lokalach organów administracyjnych (§ 4). V. von Leyden *op. cit.*, s. 19–20.

do sejmu dolnośląskiego została ustalona na 108 (z rejencji wrocławskiej 65 i z rejencji legnickiej 43). Zaszła też konieczność połączenia kilku powiatów w jednolite okręgi wyborcze (powiat sycowski i namysłowski, ścinawski i górowski, brzeski i brzeski grodzki, świdnicki i świdnicki grodzki, głogowski i głogowski grodzki, świerzawski i jaworski)⁵⁶. Zgłoszono osiem list wyborczych: Socjaldemokratycznej Partii Niemiec (SPD), Niemieckonarodowej Partii Ludowej (DNVP), Centrum, Niemieckiej Partii Ludowej (DVP), Niemieckiej Partii Demokratycznej (DDP), Partii Gospodarczej Niemieckiej Klasy Średniej, Zjednoczonej Komunistycznej Partii Niemiec (VKPD) i Niezależnej Socjaldemokratycznej Partii Niemiec (USPD). Ostatnia z wymienionych list nie zdołała wywalczyć sobie większego poparcia. W wyborach oddano 1 403 971 ważnych głosów (rejencja wrocławska 866 772, rejencja legnicka 537 199). Mandaty przypadły kolejno (w nawiasie w rejencjach): SPD – 44 (26 + 18), DNVP – 24 (14 + 10), Centrum – (13 + 4), DVP – 11 (6 + 5), DDP – 8 (4 + 4), Partia Gospodarcza – 2 (1 + 1) i VKPD – 2 (1 + 1)⁵⁷.

Kolejne wybory odbyły się 29 XI 1925 r. W prowincji dolnośląskiej do obsadzenia było 111 mandatów (67 w rejencji wrocławskiej i 44 w legnickiej). Także te same powiaty połączono w pary, dodano jeszcze jeleniogórski i jeleniogórski grodzki, a także zielonogórski i zielonogórski grodzki⁵⁸. Następujące ugrupowania polityczne zgłosiły swoje listy wyborcze: SPD, DNVP, Centrum, DVP, DDP, KPD, Partia Gospodarcza, Partia Chłopska (*Bauernpartei*), Niemiecka Partia Socjalna (*Deutsch-Soziale Partei* – DSP), Niemieckoludowa Partia Wolnościowa (*Deutsch-Völkische Freiheitspartei* – DVFP), Gospodarka Narodowa na Dolnym Śląsku (*Volkswirtschaft in Niederschlesien*), Gospodarcza Wspólnota Biedy (*Wirtschaftliche Notgemeinschaft*), z tym, że DNVP, DVP, Partia Gospodarcza i DVFP ogłosiły o zblokowaniu swoich list jako „Ojczyzniana Wspólnota Pracy” (*Vaterländische Arbeitsgemeinschaft*). Taki sam blok istniał w rejencji legnickiej, tutaj była też dodatkowa lista „Posiadaczy Domów i Nieruchomości” (*Haus- und Grundbesitzer*)⁵⁹. W wyborach w rejencji wrocławskiej (oddano tu 1 134 385 głosów ważnych) najwięcej mandatów zdobyła SPD i ów prawicowy blok (po 41 mandatów), Centrum – 17, DDP – 5, KPD – 4 i Partia Chłopska – 3. W obrębie bloku mandaty rozłożyły się następująco: DNVP – 29, DVP – 7, Partia Gospodarcza – 4 i DVFP – 1. W rejencji legnickiej oddano 425 583 głosy ważne i podział mandatów był następujący: SPD – 16, Blok – 18 (DNVP – 12, DVP – 3, Partia Gospodarcza – 2 i DVFP – 1), Centrum – 4, DDP – 3, KPD – 2 i Partia Chłopska – 1⁶⁰.

Trzecie, a zarazem ostatnie wybory do sejmu w republice weimarskiej, miały miejsce 17 XI 1929 r. Zgłoszono najwyższą liczbę list wyborczych – 13. Były to

⁵⁶ ABB 1921, s. 36–37 i 47; *Amtsblatt der Regierung zu Liegnitz*, [dalej ABL] 1921, s. 33.

⁵⁷ ABB 1921, s. 103 i nast.; T. Kulak, *Propaganda antypolska dolnośląskich władz prowincjonalnych w latach 1922–1925*, Wrocław 1981, s. 20.

⁵⁸ ABL 1921, s. 236 i 259.

⁵⁹ ABB 1925, s. 409; ABL 1921, s. 273.

⁶⁰ Dane za: ABL 1925 (Sonderbeilage zu Nr. 51, 19 XII 1925); T. Kulak, *op. cit.*, s. 20.

listy SPD, DNVP, Centrum, DVP, DDP, KPD, Chrześcijańsko-Narodowej Partii Chłopskiej i Mieszkańców Wsi (*Christlich-Nationale Bauern- und Landvolkpartei*), Niemieckiej Partii Chłopskiej i Gospodarczej, zwanej też Partią Klasy Średniej Rzeszy Niemieckiej (*Deutsche Bauern- und Wirtschaftspartei – Reichspartei des Deutschen Mittelstandes*; partia ta powstała z połączenia dotychczasowej Partii Chłopskiej i Gospodarczej), Niemieckiej Partii Socjalnej dla Prawa Ludowego i Ludowej Wolności (*Deutsch-Soziale Partei für Volksrecht und völkische Freiheit*), Dla Rzemiosła, Zawodów i Posiadania Nieruchomości (*Für Handwerk, Gewerbe und Hausbesitz*), Komunistycznej Partii Opozycji, Lewicowych Komunistów – Związek Leninowski (*Linke Kommunisten – Leninbund*) i NSDAP. Z powyższego zestawienia widać, że nie zmieniły się zasadnicze opcje polityczne, uległy jedynie przemianom nazewniczym lub strukturalnym (połączenie partii chłopskiej i gospodarczej). Nowością było pojawienie się po raz pierwszy listy NSDAP; ciekawostką były aż trzy listy orientacji komunistycznej⁶¹. Ważnych głosów oddano 1 503 323 (rejencja wrocławska 918 497, legnicka 584 826). Najwięcej mandatów (ze 110, 67 wrocławskie, 43 legnickie) 39 (23 i 16) zdobyła SPD, a dalej kolejno: DNVP – 25 (15 i 10), Centrum – 16 (12 i 4), DVP oraz Partia Chłopska i Gospodarcza po – 7 (po 4 i 3), DDP i KPD – po 5 (2 i 3 oraz 3 i 2) i NSDAP – 6 (4 i 2).

Ostatnie wybory do sejmu dolnośląskiego odbyły się 12 III 1933 r. Dokonały się one w atmosferze terroru politycznego pierwszych miesięcy Trzeciej Rzeszy. Zgłoszono według numerów 12 list wyborczych (w rzeczywistości 10, brakło w praktyce nr 7 i 8), z których pierwsza cieszyła się szczególnym poparciem nowego nadprezydenta i gauleitera prowincji Helmutha Brücknera – *Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei (Hitlerbewegung)*, i uzyskała nr 1. Dalszymi listami były: SPD, KPD, Centrum, Front Walki Czarny-Biały-Czerwony (*Kampffront Schwarz-weiß-rot*), Socjalistycznej Partii Robotniczej (*Sozialistische Arbeiter-Partei Deutschlands*), Niemieckiej Partii Państwowej (*Deutsche Staatspartei*), Socjalistów Ludowych (*Volkssozialisten*), Zjednoczenia Chrześcijańsko-Narodowego (*Christlich-nationale Vereinigung*) i Wilkołaka (*Wehrwolf*)⁶². Oddano 1 774 085 głosów ważnych (1 088 496 rejencja wrocławska, 685 589 rejencja legnicka). NSDAP uzyskała 57 (rejencjami 33 i 24) mandatów na 110. Do sejmu weszły też SPD – 24 (13 i 11), Centrum – 13 (10 i 3), Front Walki – 10 (6 i 4) i KPD – 6 (4 i 2) mandatów⁶³. Jednak w przypadku większości mandatów socjaldemokratycznych poinformowano, że nie zostały przyjęte; ich zdobywcy znajdowali się już

⁶¹ ABB 1929, s. 297–298; ABL 1929, s. 186; ABB 1929, s. 323; ABL 1929, s. 199; ABB 1929, s. 342; ABL 1929, s. 203–204; ABB 1929, s. 370; ABL 1929, s. 222; Sonderbeilage po s. 454 (listy z kandydatami na posłów, ABL 1929, odpowiednio, s. 231 i nast.). Wyniki wyborów: ABL 1929, s. 250, 263 i nast.; T. Kulak, *op. cit.*, s. 20. O udziale NSDAP w wyborach zob. szerzej: T. Kruszewski, *Narodowi socjaliści w landtagach prowincji śląskich (1929–1933)*, „Studia nad Faszyzmem i Zbrodniami Hitlerowskimi”, t. 20, Wrocław 1997, s. 375–397.

⁶² ABB 1933, s. 46–47 i 55 (dalej Sonderbeilage zu St. 9, s. 1–6); ABL 1933, Sonderbeilage zu St. 9, s. 1–6; T. Kulak, *op. cit.*, s. 20.

⁶³ ABB 1933, s. 101 i nast.

w zbrodniczych rękach oprawców hitlerowskich w licznych miejscach kaźni, jakie utworzono na Śląsku po *Machtübernahme*. Z podobnych względów unieważniono wszystkie mandaty komunistyczne.

Wybory w prowincji górnośląskiej zostały natomiast zawieszone do czasu ostatecznych rozstrzygnięć losu tej prowincji. Trwała tu bowiem polityczna, a trzykrotnie także zbrojna, walka o przynależność państwową prowincji. Wybory do sejmiku zostały zawieszone na mocy konstytucji weimarskiej do czasu przeprowadzenia plebiscytu. Dopiero po decyzji Rady Ambasadorów Ligi Narodów o podziale obszaru plebiscytowego i po przejściu prowincji górnośląskiej przez władze pruskie, minister spraw wewnętrznych zarządził 22 IX 1922 r. przeprowadzenie wyborów lokalnych do sejmiku i sejmików powiatowych. Do wyborów do sejmiku powróciło też rozporządzenie z 6 X 1922 r. wyjaśniające, kto miał prawa wyborcze do sejmików: Rzeszy, Prus i prowincji. Dla tego ostatniego kryterium były zgodne z ustawą z 3 XII 1920 r. (wyborca musiał na stałe mieszkać w prowincji górnośląskiej w dniu wyborów, czyli 19 XI 1922 r.). Kandydować mogły także osoby, które w wyborach 20 II 1921 r. zostały już wybrane do innego sejmiku prowincjonalnego⁶⁴. W wyborach tych zgłoszono 8 list wyborczych (DDP, Zjednoczona SPD – VSPD, Centrum, DNVP, DVP, DSP, KPD i Polsko-Katolicka Partia Górnego Śląska – PKP) i wszystkie one uzyskały mandaty. W wyborach oddano 498 651 głosów ważnych, a mandaty, których było 52, rozdzielono w sposób następujący: DDP – 1, VSPD – 8, Centrum – 21, DNVP – 7, DVP – 4, DSP – 2, KPD – 2 i PKP – 5⁶⁵.

Drugie z rzędu wybory w prowincji górnośląskiej odbyły się już równolegle z dolnośląskimi, tj. 29 XI 1925 r. Zgłoszono 9 list wyborczych: Centrum, koalicję prawicową pod egidą DNVP i DVP Czarny-Biały-Czerwony (*Schwarz-Weiß-Rot*), SPD, PKP, KPD, DDP, Partię Chłopów Małorolnych, Osadników i Dzierżawców (*Kleinbauern-, Siedler- und Pächter-Partei*), Partii Gospodarczej i Gospodarczej Wspólnoty Biedy (*Wirtschaftliche Notgemeinschaft*). Dwie listy zblokowano – SPD i KPD (jako Blok Lewicowy – *Linker Block*) i Centrum z DDP jako „Dla Górnego Śląska”. W wyniku wyborów, 54 mandaty w prowincji górnośląskiej podzielono między Centrum – 26, Czarny-Biały-Czerwony – 12, SPD i KPD – po 5, PKP – 4 i DDP – 2⁶⁶.

Trzecie wybory w prowincji górnośląskiej odbyły się równolegle z dolnośląskimi 17 XI 1929 r. Zgłoszono 10 list wyborczych: Centrum, DNVP, KPD, SPD, PKP (Polsko-Katolicka Partia Ludowa), Chrześcijańsko-Narodowa Partia Chłopska, Związek Kulturalny Wschód (*Kulturbund Osten*), Partia Wynajmujących (*Mieterpartei*), NSDAP i blok o nazwie Górnośląski Blok Obywatelski i Chłopski

⁶⁴ PGS 1922, s. 299 i 302 (*Verordnung über das Inkrafttreten des Gesetzes, betreffend die Wahlen zu den Provinziallandtagen und zu den Kreistagen, hinsichtlich der Wahlen zu dem Provinziallandtage für die Provinz Oberschlesien. Vom 22. September 1922; Verordnung über die Wahlen zum Preussischen Landtag und zum Provinziallandtag in Oberschlesien. Vom 28. September 1922*).

⁶⁵ *Amtsblatt der Regierung zu Oppeln*, 1922, 1. i 2. Sonderausgabe.

⁶⁶ *Ibidem*, 1925, s. 435 i nast.

(*Oberschlesischer Bürger- und Bauernblock*, koalicja Partii Chłopskiej, Partii Gospodarczej, DDP i DVP)⁶⁷. Do obsadzenia utrzymała się liczba 54 mandatów, z czego 23 mandaty przyznano Centrum, z pozostałych 10 DNVP, 7 SPD, 5 KPD; PKP, Chrześcijańsko-Narodowej Partii Chłopskiej oraz blokowi prawicowemu po 3. Do rozdziału mandatów przewodniczący partii Centrum, prałat Karl Ulitzka złożył protest, który uwzględniono 11 IV 1930 r., podnosząc liczbę mandatów w okręgu gliwickim do dwóch. Ten nowy 55 mandat przyznano partii Centrum⁶⁸.

Wybory do sejmu górnośląskiego, podobnie jak wcześniej wspomnianego dolnośląskiego, odbywające się 12 III 1933 r., przebiegały w atmosferze terroru nazistowskiego. Zgłoszono 8 list wyborczych, które, podobnie jak w prowincji dolnośląskiej, otwierała lista NSDAP, a dalej SPD, KPD, Centrum, Czarny-Biały-Czerwony, Niemiecka Partia Ludowa, czyli Chrześcijańsko-społeczna Służba Ludowa (*Deutsche Volkspartei – Christlich sozialer Volksdienst*), Lista Polska i Socjalistyczna Wspólnota Walki (*Sozialistische Kampfgemeinschaft*)⁶⁹. Na 55 mandatów, NSDAP uzyskała 24, Centrum – 18, Czarny-Biały-Czerwony – 5, a obie partie robotnicze po 4 (jednak wszystkie mandaty KPD i jeden SPD unieważniono, a ich zdobywczy znajdowali się już w rękach policji)⁷⁰.

Wprowadzenie w republice weimarskiej demokratycznych reguł wybierania posłów zamknęło stuletnie kształtowanie samorządności prowincjonalnej na Śląsku. Zapoczątkowany w 1824 r. proces budowania kolegialnego ciała, ówczesnie doradczego, poprzez pośrednie wybory posłów przez sejmiki powiatowe, w myśl pierwotnych zapisów PO z 1875 r., osiągnięty w ustawach z lat 1920–1929, stworzył pełniejszy model demokratyczny, w którym sejmy śląskie stały się lokalnymi parlamentami, obok Reichstagu i pruskiego Landtagu. Ten rozbudowany system samorządności nie znalazł jednak uznania u nowych rządców na Śląsku w 1933 r. Dlatego też sejmy wpięrow zostały zredukowane do wydziałów prowincjonalnych, a te – w grudniu 1933 r., podzieliły losy sejmów prowincjonalnych.

W latach 1825–1933 dokonały się daleko idące przemiany zasad systemowych wyboru posłów do landtagu śląskiego. Od podziału na stany według ustawy z 1824 r., poprzez pośrednie wybory, przez sejmiki powiatowe (Kreistagi) w myśl ordynacji prowincjonalnej z 1875 r., w pełni demokratyczny system został powołany w okresie republiki weimarskiej, niestety upadł już w 1933 r. z chwilą dojścia nazistów do władzy i dokonanej przez nich likwidacji systemu przedstawicielskiego.

⁶⁷ *Ibidem*, 1929, s. 287 i nast., 307–308; Sonderbeilage zu St. 44 z 2 XI 1929.

⁶⁸ *Ibidem*, 1930, s. 5 i nast., 125–126.

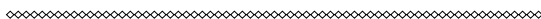
⁶⁹ *Ibidem*, 1933, s. 45–46, 50–54.

⁷⁰ *Ibidem*, Sonderausgabe zu St. 11 z 23 III 1933.



Tadeusz Maciejewski

Konstytucja Wolnego Miasta Fiume (Rijeka) z 27 sierpnia 1920 r.



Początki niezależności Fiume sięgają 1719 r., kiedy to cesarz Karol VI Habsburg ustanowił tam wolny port. Cesarzowa Maria Teresa przyznała miastu w 1779 r. autonomię. Została ona jednak zniesiona w 1848 r., kiedy to w okresie Wiosny Ludów, rządzący Chorwacją ban J. Jelačić włączył je bezpośrednio do korony węgierskiej. Stan ten trwał do 1868 r., wtedy to Fiume ponownie uzyskało status *corpus separatum*.

Po raz kolejny sprawa miasta wypłynęła podczas I wojny światowej, mianowicie, debatując nad przystąpieniem Włoch do wojny po stronie aliantów, podpisano 26 kwietnia 1915 r. w Londynie tajny układ sojuszniczy. Przewidywał on – w zamian za włączenie się – uzyskanie przez Włochy znacznych nabytków terytorialnych, w tym w Dalmacji, ale bez Fiume. Nastawienie to zmieniło się jednak w kwietniu 1918 r. na odbytej w Rzymie konferencji narodów zamieszkujących Austro-Węgry. Tutaj sprawą Fiume wypłynęła już znacznie wyraźniej. Roszczenia włoskie uzasadniano zwłaszcza panującymi tam stosunkami narodowościowymi, gdyż samo miasto zamieszkiwało 29 tys. Włochów, ale też 31 tys. Słowian, choć osiedlonych w jego okolicy. Alianci, chcąc się przeciwstawić żądaniom włoskim, wysłali do Fiume kontyngent francuski i grecki oraz specjalną komisję wojskową. Z drugiej strony do miasta wkroczyły też oddziały włoskie, w tym grenadierzy sardyńscy. Ich przywódcą został 12 września 1919 r. poeta i nacjonalistyczny polityk G. D'Annunzio. W rezultacie wojska alianckie ustąpiły z miasta. Dało to powód D'Annunzio do ogłoszenia faktu wcielenia Fiume do Włoch. Sprzeciwił się jednak temu premier F. Nitti, ogłaszając blokadę miasta. W odpowiedzi D'Annunzio ogłosił się dyktatorem miasta. Stan ten utrudnił rokowania Włoch z SHS (od 1929 r. Jugosławia) w sprawie ustalenia granic między obu państwami. Ostatecznie określono ją na mocy traktatu z Rapallo, zawartego 12 listopada 1920 r. w którym stwierdzono, że Fiume uzyska status wolnego miasta.

Fakt ten miał miejsce podczas konferencji pokojowej w Wersalu. Jej obrady początkowo nie zapowiadały jednak realizacji żądań włoskich. Sprzeciwiał się im bowiem prezydent USA W. Wilson.

Zatarg spowodował nawet podjęcie decyzji o ewentualnym opuszczeniu Konferencji przez delegację włoską. W odpowiedzi W. Wilson wydał 23 kwietnia 1919 r. „Oświadczenie prezydenta Wilsona w sprawie Fiume”, argumentując w nim przyłączenie miasta do Królestwa SHS. Tego samego dnia premier V. Orlando wyjechał z Paryża do Rzymu, gdzie odbywały się już burzliwe demonstracje antyamerykańskie, zaś Rada Narodowa Fiume, wyrażając wolę miasta, uzasadniała niemożliwość jego przynależności do SHS z powodów historycznych, politycznych i narodowych. Rijeka stała się odtąd symbolem zwycięstwa, a dewizą Włochów okrzyknięto maksymę „Albo Fiume, albo śmierć”.

Wolne miasto Fiume istniało w latach 1920–1924. Jego terytorium obejmowało zaledwie 28 km², liczyło ponad 60 tys. mieszkańców, językami urzędowymi były: włoski, chorwacki i węgierski. Pierwsze wybory parlamentarne, które odbyły się w 1921 r. wygrała Partia Autonomiczna. Jej lider R. Zanella został pierwszym prezydentem (1921–1922), kolejnym był G. Giuriati (1922). Od marca 1922 r. miasto zasadniczo pozostawało jednak pod okupacją włoską. Ostatnim jego wojskowym komendantem był G. Giardino (17 września 1923–16 marca 1924).

Kres Wolnego Miasta Fiume nastąpił w wyniku układu Królestw Włoch oraz SHS z 1 stycznia 1924 r., ratyfikowanego 27 stycznia, a zrealizowanego 16 marca. Stwierdzono w nim jednoznacznie niemożność jego funkcjonowania. W rezultacie terytorium Wolnego Miasta zostało podzielone między oba państwa: Włochom przypadło samo miasto i jego port, zaś pozostały obszar przekazano Królestwu SHS. Dodatkowo Włochy oddały SHS w dzierżawę na okres 50 lat część portu, co nastąpiło na zasadzie eksterytorialności. Z kolei Dworzec Główny stał się kolejową stacją graniczną zarządzaną przez oba państwa. Wreszcie mniejszościom słowiańskim w Fiume przyznane zostały prawa przysługujące mniejszości włoskiej w należącej do SHS Dalmacji. Dodać jeszcze należy, że po zakończeniu II wojny światowej, na podstawie stosownych układów, Rijeka została 10 lutego 1947 r. ostatecznie inkorporowana do Jugosławii.

Fakt, że konstytucja wydana została po marszu G. D'Annunzio, tzw. *La marcia di Ronchi* z 12 września 1919 r., kiedy to zajął on miasto i jego obszar, a przed traktatem z Rapallo (12 listopada 1920 r.), który oficjalnie uczynił z Fiume wolne miasto, występowało ono w tym czasie jeszcze jako włoska prowincja Carnaro. Stąd też oficjalna nazwa ustawy zasadniczej brzmiała *Carta del Carnaro* (*Charter of Carnaro*), a nie *Stato Libero di Fiume* (*Free State of Fiume*, *Słobodna Drżawa Rijeka*). W efekcie w kilku artykułach konstytucji użyto oficjalnie nazwy prowincja Carnaro, co wywołuje pewien zamęt w jej treści – nie miało to wprawdzie znaczenia dla współczesnych, gdyż po niecałych trzech miesiącach stan ten się zmienił, ale obecnie może to powodować pewne zamieszanie terminologiczne.

Sytuacja powyższa najpełniej wystąpiła w preambule do konstytucji, gdzie wprost stwierdzono, że wydano ją w Fiume na terenie Włoch – przez stulecia

Konstytucja Wolnego Miasta Fiume (Rijeka) z 27 sierpnia 1920 r.

wolnej komuny Italii, poczynszy od starożytności. Miasto uznało się za twierdząc kultury włoskiej i centrum duchowego życia Włoch, przywołując urodzonego w Carnaro A. Dantego – co było argumentem historycznym. Z kolei za argument geograficzny posłużył fakt, że leżało ono w tzw. świętych granicach Włoch, tj. na końcu Wału Liburnijskiego oraz wzdłuż Alp Julijskich. Wreszcie trzeci argument oparto na prawie rzymskim, uzasadniając przejęcie władzy przez G. D'Annunzio, który swoją wiarą w siłę sprawiedliwości pokonał przeciwników.

Potrójnym argumentem „dobra” przeciwstawiono w preambule potrójne argumenty „zła”. Były nimi, „nierówność, chciwość i władza”, którym Włochy poddały się ze smutkiem, pozostawiając odniesione zwycięstwo nierozpoznanym i nieodebranym. Dało to powód do uzasadnienia wydania konstytucji, zapisany w sposób następujący

[...] mieszkańcy Wolnego Miasta Fiume, wierni swojemu łacińskiemu pochodzeniu i zdecydowani wykonać swoją legalną decyzję, tworzą nowy model konstytucji tak, by odpowiadała ona duchowi ich nowego życia, bez zamiaru ograniczenia jej stosowania do terytorium, które pod nazwą *corpus separatum* zostało przypisane do Korony Węgier, ale oferują ją jako wolną alternatywę dla tych społeczeństw Adriatyku, które chcą przezwyciężyć wszystkie bariery i powstać do wolności w imię nowej Italii.

Na koniec zaś dodano, że mieszkańcy Fiume

[...] będą walczyć do ostatka z całą ich siłą przeciwko jakiegokolwiek próbie oddzielenia ich ziemi od kraju ojczystego, i że będą bronić na zawsze granicy górskiej ich krajowi nadanej przez Boga i Rzym.

Strukturalnie konstytucja Wolnego Miasta Fiume składała się z rozbudowanej preambuły oraz 65 artykułów ujętych aż w 20 rozdziałach. Ich tytuły były następujące: Podstawy (Zasady) – 14 art., Obywatele – 3 art., Korporacje – 4 art., Komuny (Gminy) – 5 art., Ustawodawstwo – 8 art., Egzekutywa – 2 art., Sądownictwo – 6 art., Komendant – 4 art., Obrona narodowa – 3 art., Nauczanie publiczne – 5 art., Zmiana konstytucji – 1 art., Inicjatywa ustawodawcza – 1 art., art., Referendum – 1 art., Prawo do petycji – 1 art., Zakaz łączenia stanowisk – 1 art., Odwoływanie urzędników – 1 art., Odpowiedzialność urzędników – 1 art., Uposażenie urzędników – 1 art., Kolegium Edylów – 1 art., Muzyka – 2 art. Całość kończyła łacińska paremia *Statutum et ordinatum est. Juro ego*.

Należy podkreślić, że postanowienia zawarte w konstytucji były w niej częściowo zamieszczone w sposób dosyć dowolny. Dotyczyło to zwłaszcza ostatnich 10 artykułów, ujętych zresztą w aż 9 rozdziałach, które śmiało można było, z wyjątkiem rozdziału „Muzyka”, włączyć do partii traktujących o władzy ustawodawczej i wykonawczej. Przyjętą systematykę wyznaczyło jednak kilka istotnych czynników, m.in.: osoba jej twórcy – G. D'Annunzia, będącego przede wszystkim poetą i politykiem, nie zaś prawnikiem, poglądy na istotę państwa i pochodzenie władzy, stosunek do praw jednostki, czy też sytuacja polityczna. W rezultacie konstytucja stanowiła konglomerat koncepcji: korporacyjnych, profaszystowskich, demokratycznych, a nawet anarchistycznych, co zresztą podkreślają prawie wszyscy badacze

jej zawartości merytorycznej, uważając ją zresztą za ewenement konstytucjonalizmu XIX w. i dwudziestolecia międzywojennego. Stan taki powoduje, że trudno ją w związku z tym porównywać z innymi konstytucjami wydanymi w Europie po 1918 r. Być może czyni to ją na ich tle aktem oryginalnym?

W podstawach państwa, za najbardziej kardynalną uznano na pierwszym miejscu suwerenność narodu, będącego podmiotem władzy najwyższej, ustanawiając ją zarówno w samym mieście, jak i na jego nabrzeżu oraz trakcjach kolejowych, które siłą rzeczy wychodziły poza obszar Wolnego Miasta. Dodano jednocześnie, że o ile w stosunkach zewnętrznych suwerenność ta opierać się będzie na zachodzie w ścisłym kontakcie z Włochami, jako krajem ojczystym, o tyle na wschodzie Fiume nigdy nie rzeknie się swych roszczeń terytorialnych, dążąc do ustanowienia tam granicy sprawiedliwej i bezpiecznej (art. 1). W rezultacie artykuł ten odzwierciedlał krwawe stosunki włosko-jugosłowiańskie, w których port był terenem licznych konfliktów zbrojnych. Pojawiła się jednak pewna nadzieja na stabilizację, jakkolwiek w Rzymie sprawy mniejszości narodowych ciągle stały na porządku dziennym, nie tylko w odniesieniu do SHS, ale też i Niemiec (Górna Adyga) czy Albanii. Wszystko to było we Fiume podsycane faktem, iż konstytucja wyraźnie stwierdzała, że włoska prowincja Carnaro zawsze przynależała do Italii, podobnie jak i wyspy tradycyjnie weneckie, które zadeklarowały znalezienie się w jej obszarze (art. 2).

Dalej w konstytucji zawarto zasady podstawowe, kardynalne, pochodzące od jej twórcy, tj. G. D'Annunzio. Na ich czele znalazła się ponownie suwerenność narodu, a zaraz za nią korporacjonizm oraz obowiązująca od wieków na obszarze Italii autonomia (art. 3). Wszystko to zostało ujęte zaledwie w jednym artykule, który jak się wydaje, stanowił zlepek modnych haseł, sięgających zarówno czasów Imperium Romanum, jak i niesformułowanej w pełni doktryny faszyzmu. Wymieniono następnie jednym tchem równość obywateli bez względu na: płeć, rasę, język, pochodzenie i religię. Wszystko to było wszakże podporządkowane modelowi społeczeństwa korporacyjnego, podległemu państwu, mającemu m.in. znosić nadmierną centralizację, ale też z drugiej strony decydującemu o obsadzie urzędów czy redukowaniu praw społecznych – w imię harmonijnej wspólnoty społecznej (art. 4). Władza zapewniła obywatelom również: ochronę i obronę prowincji, międzynarodowy porządek oparty o sprawiedliwość, dyscyplinę, szczęście i dobrobyt, który panował w starożytnym Rzymie (art. 5) czy też równość wszystkich wobec prawa, chociaż wykonywanie praw i wolności obywatelskich mogło być ograniczone na podstawie publicznego procesu i powszechnego potępienia (art. 6). W kolejnym artykule konstytucji zamieszczono swobody, do których zaliczono wolność: myśli i druku, zrzeszania się, pokojowego gromadzenia oraz wyznania i sumienia, ale bez powoływania się na własne przekonania (art. 7). Następnie zagwarantowano: kształcenie podstawowe na koszt państwa („w dobrze oświeconych i zdrowych szkołach”), prawo do pracy za określoną płacę minimalną, emerytury i ubezpieczenia, przeciwstawianie się bezrobociu, pomoc w chorobie czy wynagrodzenie szkody doznanej przez niezgodne z prawem działanie sądów lub władzy publicznej

(art. 8). Z kolei prawo własności uznano za „jedno z najbardziej użytecznych i odpowiedzialnych dla funkcji społecznych”, lecz niebędące „absolutnym i osobistym”, stąd nie mogło być ono nieograniczone, a nawet wręcz przeciwnie – osoby gnuśne i wykorzystujące je w nieodpowiedni sposób mogły być w nim ograniczone, a nawet go pozbawione. Liczyła się bowiem wyłącznie ludzka praca, będąca jedynym tytułem do posiadania środków produkcji oraz ich wymiany, gdyż przynosiła „najwięcej zysków dla ogólnego dobrobytu” (art. 9).

Poruszono jednocześnie kwestie własności publicznej (państwowej), zaliczając do niej: port, nabrzeże, dworzec oraz trakcje kolejowe, które uznano „za nierozłączną i niezaprzeczną własność państwa na wieki”, ale z możliwością ich dzierżawienia, na zasadzie równości tak obywateli, jak i cudzoziemców, bez wygórowanych wszakże opłat (art. 10).

Nadzór państwa rozciągnięto także nad Narodowy Bank Carnaro, w szczególności w zakresie emisji pieniądza oraz wszystkich operacji kredytowych (art. 11). Na koniec podkreślono, że postęp i wzrost dobrobytu społeczeństwa inspirują, ale też i kontrolują trzy elementy jednoczące: „Obywatele, korporacje i gminy” (art. 19). Wreszcie sformułowano trzy artykuły wiary mające absolutne pierwszeństwo w Prowincji Carnaro. Były nimi: szlachetne i poważne życie, dobrze wykonywana praca (nawet skromna i brudna) oraz „oddanie wobec społeczeństwa i swoich bliźnich” (art. 14). W sumie przedstawione wyżej zasady można śmiało potraktować jako zlepek praw przynależnych do rozmaitych systemów ustrojowych, niebędących z całą pewnością żadną oryginalną koncepcją. Mało tego, niektóre prawa i wolności ze szczególną manierą powtarzano, np. równość płci, ograniczenia prawa własności, a przede wszystkim ideę korporacjonizmu. Wreszcie należy stwierdzić, że w rozdziale pierwszym konstytucji Fiume sztucznie połączono zasady podstawowe z prawami obywatelskimi, co zresztą uczyniono również w konstytucji Republiki Włoskiej z 27 grudnia 1947 r.

Kolejny (drugi) rozdział konstytucji poświęcono obywatelstwu prowincji Carnaro. Przysługiwało ono mianowicie wszystkim osobom wpisanym do rejestru wolnego miasta Fiume i gmin stowarzyszonych oraz tym, które złożyły specjalny wniosek o jego nadanie, uzyskując je na podstawie odrębnego dekretu (art. 15). Pełnię praw cywilnych i politycznych uzyskiwali oni jednak po ukończeniu 20 lat, co dotyczyło zwłaszcza czynnego prawa wyborczego oraz możliwości wykonywania zawodu (art. 16). Natomiast tracili je: na podstawie wyroku sądowego, niewykonywania obowiązku obrony i służby wojskowej, niepłacenia podatków, czy też pasożytniczego trybu życia (art. 17).

Po „kalekim zwycięstwie” w I wojnie światowej Włochy weszły w stan głębokiego kryzysu gospodarczego. Spowodowało to falę strajków robotniczych oraz rewolt chłopskich. W rezultacie największą siłą polityczną stała się wewnętrznie podzielona Włoska Partia Socjalistyczna, rywalizująca o władzę z Włoską Partią Ludową oraz Partią Komunistyczną. Przeciwwagą dla nich stał się jednak założony przez B. Mussoliniego Związek Włoskich Kombatantów, propagujący hasła populistyczne, które z czasem stały się programem faszystowskim. W efekcie zaczął się

on cieszyć poparciem prawie wszystkich warstw społecznych. Generalnie opierał się na systemie korporacjonizmu, stąd też konstytucja Fiume poświęciła mu cztery bardzo rozbudowane artykuły. Powód ich zamieszczenia okazał się prosty: jego współtwórcą był G. D'Annunzio, chociaż ostatecznie we Włoszech ucieleśnił go duce, ale już po zakończeniu współpracy między obu politykami. Wręcz bezsporne stało się zatem umieszczenie w konstytucji definicji samego korporacjonizmu, bardzo zresztą pompatycznej. Mianowicie stwierdzono, że tylko państwo ucieleśnia dążenia i wysiłek ludzi, jako społeczności pragnącej materialnego i duchowego rozwoju. W rezultacie więc jedynie ci byli obywatelami, którzy te przekonania wspierali (art. 18). Działania jednostek musiały być wszakże zorganizowane, stąd należało je przydzielić do jednej z dziesięciu korporacji. Pierwsza skupiała pracowników najemnych: przemysłu (robotników), rolnictwa (chłopów) i handlu (kupców) oraz drobnych rzemieślników i właścicieli ziemskich, druga – personel techniczny i zarządzający prywatnych przedsiębiorstwach rolno-przemysłowych, poza właścicielami, trzecia – osoby zatrudnione w przedsiębiorstwach komercyjnych jako pracownicy obsługujący maszyny, czwarta – pracodawców przedsiębiorstw przemysłowo-rolno-handlowych, ale niebędących ich wyłącznymi właścicielami, lecz jedynie nimi zarządzającymi, piąta – urzędników wszystkich szczebli administracji, szósta intelektualistów, studentów, uczniów, nauczycieli oraz wszelkie inne osoby związane z wykonywaniem zawodów artystycznych, siódma – osoby wykonujące tzw. wolne zawody, np. lekarzy, prawników itd., ósma – samodzielnie wybranych administratorów społecznych, dziewiąta – pracowników związanych z gospodarką morską, wreszcie dziesiąta – „zarezerwowana została dla tajemniczych mocy postępu i przygody, będąc rodzajem wotywniej ofiary dla nieznanego geniuszu człowieka przyszłości, mających nadzieję na idealizację codziennej pracy oraz dążących do wyzwolenia duszy ponad znój i krwawy pot codzienny”, a więc zapewne: uczonych, wizjonerów czy księży (art. 19). Formalnie każda z wymienionych korporacji posiadała osobowość prawną, będąc tym samym uznawaną przez państwo. Wyrażało się to m.in. w: wybieraniu własnych władz (konsuli), podejmowaniu samodzielnych decyzji na zgromadzeniach, uchwalaniu aktów prawnych, korzystaniu z autonomii, zarządzaniu swymi funduszami, na które zebrano środki finansowe od członków, ochronie własnych interesów, samodoskonaleniu pracy, werbowaniu do pracy w niej innych osób, czy też ustanawianiu własnych symboli, emblematów, sztandarów i ceremoniałów (art. 20). Faktycznie jednak korporacje podporządkowane były państwu, a zwłaszcza władzom prowincjonalnym, określającym zasady ich funkcjonowania (art. 21).

Kolejny rozdział konstytucji poświęcono gminom, komunom, na które podzielone były prowincje włoskie, w tym Carnaro. Opierał się on na wywodzącej się jeszcze ze starożytności, koncepcji decentralizacji administracji, polegając na wyłączeniu pewnych kompetencji spod gestii organów centralnych i prowincjonalnych, poprzez przekazanie ich organom gminnym (komunalnym), co miało zapewnić większą sprawność funkcjonowania administracji (art. 22). W rezultacie każda gmina mogła tworzyć ustawodawstwo lokalne, choć jednak ratyfikowane

przez władze prowincji. Kiedy to już nastąpiło, późniejsze w nich zmiany mogły nastąpić wyłącznie w drodze referendum gminnego (art. 23). Obok tego gminom zezwolono na zawieranie lokalnych porozumień i umów. Poddawane były one jednak nadzorowi ze strony Centralnej Władzy Egzekucyjnej (rządu prowincji), który, jeżeli sprzeciwiały się one duchowi konstytucji Carnaro, mógł je przesłać do ostatecznej kontroli prowincjonalnego Sądu Administracyjnego, a gdy ten z kolei orzekł, że są niezgodne z prawem, Centralna Egzekutywa je unieważniała (art. 26). Przysługiwało jej też prawo mediatora w razie naruszenia porządku publicznego w gminie, np. przez wszczynanie w niej buntów, spisków czy też dopuszczenie się zdrady, ale jedynie za zgodą jednej trzeciej jej obywateli (art. 25). Aby jednak nie dochodziło do nieporozumień określono generalnie, że zasadniczo komuna dysponuje kompetencjami jedynie w kilku sferach, tj. zapewnienia szkolnictwa podstawowego, nominowania sędziów lokalnych, tworzenia i utrzymywania policji komunalnej, poboru podatków oraz zaciągania pożyczek, ale wyłącznie za zgodą Centralnej Egzekutywy oraz w warunkach absolutnej konieczności (art. 26).

Władzę ustawodawczą prowincji Carnaro oparto na bikomeralizmie. Izbą wyższą była Komisja Senatorów, a niższą Komisja Prowizorów. Senat pochodził z wyborów bezpośrednich, tajnych, proporcjonalnych i równych. Czynne i bierne prawo wyborcze posiadali wszyscy obywatele, którzy ukończyli 20 lat oraz korzystali w pełni z praw politycznych (art. 28). Jego kadencja trwała dziesięć lat. Stosując system większościowy, 1000 obywateli wybierało jednego senatora. Skład senatu nie mógł liczyć jednak więcej niż 30 osób (art. 29). Pełnił on funkcje ustawodawcze w zakresie wydawania aktów prawnych z: prawa sądowego materialnego i procesowego (karnego i cywilnego), policji, obrony narodowej, sztuki oraz stosunków między gminą a prowincją (art. 30). Natomiast Komisja Prowizorów składała się z 60 osób. Pochodzili oni z wyborów powszechnych, równych, tajnych oraz proporcjonalnych, w oparciu o system większościowy. Wybierano ich wyłącznie w systemie korporacyjnym. I tak korporacji pracowników przemysłu przyznano dziesięć mandatów, marynarzy – również dziesięć, podobnie pracodawcom, natomiast po pięć mandatów przyznano korporacjom – techników przemysłu i rolnictwa; kadry zarządzającej firmami prywatnymi; nauczycielom, studentom i innym członkom szóstej korporacji; wolnych zawodów; urzędników publicznych oraz korporacji osób współpracujących przy produkcji, pracy i konsumpcji. W rezultacie prowizorów nie wybierała ostatnia, dziesiąta korporacja (art. 31).

Kadencja Komisji Prowizorów trwała dwa lata (art. 32). Jej posiedzenia odbywały się zazwyczaj dwa razy w roku, tj. w maju i listopadzie. Jak to określono, jej obrady miały mieć charakter wyłącznie „lakoniczny”. Prowizorzy mieli przywilej wydawania aktów prawnych w dziedzinie: prawa handlowego i morskiego, kontroli pracy, transportu, robót publicznych, cel i taryf, przemysłu i bankowości oraz sztuki i rzemiosła (art. 33). Ponadto ustalono, że raz w roku (1 grudnia) odbywać się będzie wspólne posiedzenie Senatu i Komisji Prowizorów (*Arengo del Carnaro*) poświęcone sprawom: zagranicznym, finansów, studiów wyższych, poszerzenia wolności obywatelskich oraz zmianom konstytucji (art. 34). Dodać jeszcze należy,

że wszystkie akty normatywne uchwalone przez parlament Fiume, mogły być odrzucone w drodze referendum, o którego przeprowadzenie mogła wystąpić jedna czwarta obywateli posiadających czynne prawo wyborcze (art. 57). Posiadali oni również prawo inicjatywy ustawodawczej, mogąc zwrócić się ze stosownym projektem do obu izb (art. 56).

Władza wykonawcza należała do siedmiu ministrów: spraw zagranicznych, finansów i skarbu oraz instrukcji publicznej. Wybierało ich Zgromadzenie Narodowe, z kolei ministrów spraw wewnętrznych i sprawiedliwości oraz obrony narodowej – obierał senat, a ministrów gospodarki publicznej oraz pracy – Komisja Prowizorów. W układzie tym stanowisko premiera uzyskiwał minister spraw zagranicznych, ale wyłącznie w oparciu o zasadę *primus inter pares*, która oznaczała wyłącznie przewodniczenie gabinetowi, a nie kierowanie nim (art. 35). Wszyscy oni wybierani byli jedynie na okres jednego roku, ale z możliwością reelekcji (art. 36). Mówiąc o ministrach oraz o innych urządach, konstytucja wspomniała dodatkowo o zakazie ich kumulacji (art. 59), jak również możliwości utraty stanowiska w przypadku sądowego pozbawienia ich praw politycznych oraz przegłosowania wobec nich przez obie izby, absolutną większością głosów, wotum nieufności (art. 60). Obowiązywała ich również zasada odpowiedzialności konstytucyjnej za szkody wobec państwa, korporacji, społeczeństwa oraz pojedynczego obywatela, jeżeli dopuścili się jej wskutek „przestępstwa, niedbalstwa, tchórzostwa lub niedokładności” (art. 61).

Władza sędziowska w prowincji Carnaro sprawowana była przez sędziów: sądów pracy, Sądu Najwyższego, Sądu Karnego oraz Sądu Administracyjnego (art. 37). Obok nich istnieli jeszcze sędziowie wybierani przez elektorów poszczególnych gmin, orzekający w sprawach cywilnych i handlowych, jeżeli wartość przedmiotu sporu była niższa niż 5 tys. lirów, a kara pozbawienia wolności nie przekraczała jednego roku. Traktować ich zatem należy jako sędziów pokoju (art. 38). Z kolei sędziów sądów pracy wybierała Rada Tymczasowa, spośród kandydatów nominowanych przez poszczególne korporacje. W sumie było ich 12. Rozstrzygali oni spory między pracodawcami i pracownikami. Dla przyspieszenia postępowania orzekali w kolegiach. Obradując natomiast wszyscy wspólnie, tworzyli Sąd Apelacyjny (art. 39). Sędziów Sądu Najwyższego wybierał Sąd Administracyjny. Wszyscy oni posiadać musieli tytuł doktora prawa. Generalnie Sąd rozstrzygał apelacje od orzeczeń sędziów pokoju (art. 40). Mógł być też jednak sądem pierwszej instancji, działając jako Sąd Karny, orzekający w sprawach zbrodni politycznych oraz przestępstw zagrożonych karą trzech lat pozbawienia wolności. Wtedy tworzyło go: siedmiu przysięgłych oraz sędzia zawodowy Sądu Najwyższego, któremu asystowali jako ławnicy dwaj deputowani (art. 41). Rewizje od jego wyroków rozpatrywał Sąd Administracyjny. Tworzyło go siedmiu członków, w tym pięciu stałych oraz dwóch ich zastępców. Wszystkich ich wybierała Rada Narodowa, przy czym trzech stałych oraz jeden zastępca musiało być doktorami prawa. Sąd Administracyjny rozstrzygał również o zgodności z konstytucją wszystkich aktów prawnych uchwalonych przez władze prowincji oraz rozpatrywał konflikty po-

między: organami władzy ustawodawczej a wykonawczej; prowincjami a gminami; prowincjami, gminami a korporacjami; prowincjami a osobami prywatnymi; gminami a korporacjami; prowincjami a osobami prywatnymi; samymi gminami, jak również kwestie: zdrady stanu, naruszenia praw obywatelskich oraz sporów kompetencyjnych. Wszystkich członków Sądu Administracyjnego obowiązywał zakaz pełnienia jakichkolwiek innych urzędów oraz wykonywania działalności gospodarczej lub zawodu (art. 42).

Urzędem nadzwyczajnym przewidzianym przez konstytucję, było stanowisko komendanta. Powoływała go Rada Narodowa na uroczystym *Arengo del Carnaro* w przypadku ekstremalnego niebezpieczeństwa grożącego prowincji. Głosowano ustnie. Rada decydowała też o czasie trwania tego urzędu (art. 43). W okresie tym komendant sprawował wszelką władzę w prowincji, przy czym władzę wykonawczą realizowali podlegli mu całkowicie komisarze lub sekretarze (art. 44). W zależności od osiągniętych przez komendanta rezultatów, Rada Narodowa mogła: sprawowanie urzędu mu przedłużyć, mianować na jego miejsce inną osobę, zdymisjonować go, a nawet wypędzić (art. 45).

Z innych ważniejszych postanowień konstytucji zwraca uwagę obrona narodowa. Służbie wojskowej podlegali przy tym wszyscy obywatele, bez różnicy płci, między 17 a 55 rokiem życia. Mężczyźni z reguły służyli w siłach lądowych i morskich, zaś kobiety w służbie zdrowia i administracji publicznej (art. 47). Wszystkim, którzy doznali w czasie działań wojennych uszczerbku na zdrowiu, państwo miało zapewnić wszelką pomoc, zaś dzieci poległych adoptować (art. 48). Prowincja zobowiązała się jednocześnie nie utrzymywać stałej armii w czasie pokoju (art. 49).

Na koniec tych rozważań pozostał jeszcze tryb zmiany konstytucji. Omawiana, jak zresztą większość konstytucji późnych czasów nowożytnych, miała charakter ustaw sztywnych. Tutaj był nim zakaz dokonywania jakichkolwiek zmian przez siedem lat od jej uchwalenia, a następnie co każde kolejne siedem. Prawo proponowania poprawek mieli członkowie Rady Narodowej, przedstawiciele gmin, Sąd Administracyjny oraz korporacje. Ostatecznie i tak głos decydujący należał do Rady Narodowej, gdyż ta co siedem lat spotykała się na specjalnym posiedzeniu, rozważając konieczność reformy konstytucji. Formalny ten wymóg można było jednak ominąć, jeżeli propozycję taką, zresztą w dowolnym czasie, złożyła jedna trzecia obywateli posiadających czynne prawo wyborcze (art. 55).

Bibliografia

- Ballarini A., *L'antidannunzio a Fiume-Riccardo Zanella*, Trieste 1995.
Bonini F., *Storia costituzionale della Repubblica*, Roma 2007.
Cermelj L., *Slovenci pod Italjom*, Beograd 1953.
Chabod F., *Włochy współczesne 1918–1948*, Warszawa 1966.
Clark M., *Współczesne Włochy 1871–2006*, Warszawa 2009.
Felczak W., *Historia Węgier*, Wrocław 1983.

Tadeusz Maciejewski

- Felczak W., Wasilewski T., *Historia Jugosławii*, Wrocław 1985.
- Gaca A., Witkowski Z., *Podstawy ustroju konstytucyjnego Republiki Włoskiej*, Toruń 2012.
- Gierowski J. A., *Historia Włoch*, Wrocław 1986.
- Gerra F., *L'impresa di Fiume nelle parole e nell'azione di Gabriele D'Annunzio*, Milano 1966.
- Maciejewski T., *Konstytucjonalizm okresu Wiosny Ludów na obszarze Italii*, „Gdańskie Studia Prawnicze”. Studia z historii ustroju i prawa, red. T. Maciejewski, t. XV, Gdańsk 2006.
- Manifesto al Popolo ed alla Costituente di Fiume*, Fiume 1922.
- Massagrande Danilo L., *Italia e Fiume 1921–1924*, Milano 1982.
- O'Sullivan N., *Fascism*, London 1983.
- Sierpowski S., *Faszyzm we Włoszech 1919–1926*, Wrocław 1973.
- Sierpowski S., *Źródła do historii powszechnej okresu międzywojennego*, t. 1: 1917–1926, Poznań 1989.
- Susmel E., *Fiume italiana*, Roma 1919.
- Sobolevski M., Giuricin L., *Il Partito Comunista di Fiume (1921–1924). Documenti Grada*, Rovigno 1982.
- Toševa-Karpowicz L., *D'Annunzio u Rijeci: mitovi, politika i uloga masonerije*, Rijeka 2007.
- Wereszycki H., *Historia Austrii*, Wrocław 1972.

Adam Lityński

Utworzenie Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich. W 90. rocznicę



1. „Towarzysze! W historii Władzy Radzieckiej dzień dzisiejszy jest dniem przełomowym” – tak zaczął swój referat na I zjeździe rad ZSRR 30 grudnia 1922 r. Józef Wissarionowicz Stalin, ludowy komisarz ds. narodowości, pełniący także skromną wówczas funkcję sekretarza generalnego partii komunistycznej. Z perspektywy historycznej to jednak nie dzień 30 grudnia 1922 r., ale przełom roku 1921 i 1922, to pod wieloma względami czas bardzo ważny w dziejach byłego imperium carów Rosji. Ostatni rok „komunizmu wojennego” przyniósł zwycięstwo na polach bitew i polach krwawych pacyfikacji, ale przyniósł też klęskę gospodarczą. Współtwórca systemu i późniejszy śmiertelny wróg Stalina – Lew Dawidowicz Trocki – w połowie lat 30. napisał:

Rzeczywistość jednak popadała w coraz to głębszy konflikt z programem „komunizmu wojennego”: produkcja malała niezmiennie i to nie tylko w następstwie zniszczeń spowodowanych przez wojnę, lecz także wskutek stępienia w wytwórcach pobudek osobistego zainteresowania. Miasto żądało od wsi chleba i surowców, nie dając w zamian nic oprócz kolorowych papierków, zwanych po staremu pieniędzmi. Chłop zakopywał swe zapasy w ziemi. Rząd wysyłał oddziały uzbrojonych robotników po zboże. Chłop zmniejszał zasiewy. Produkcja przemysłowa w 1921 r., tym, który nastąpił bezpośrednio po zakończeniu wojny domowej, stanowiła w najlepszym razie jedną piątą przedwojennej. Wytop stali spadł z 4,2 miliona do 183 tysięcy, to znaczy 23-krotnie. Plony zbóż z 801 milionów centnarów spadły do 503 milionów [...]. Upadek sił wytwórczych prześcignął wszystko, czego dotąd w tym względzie świadkiem była historia. Kraj, a wraz z nim władza, znalazły się na samym skraju przepaści¹.

¹ L. Trocki, *Zdradzona rewolucja. Czym jest ZSRR i dokąd zmierza?*, tłum. A. Achmatowicz, Warszawa 1991, s. 23.

Może nie wszystkie wyliczenia Trockiego były precyzyjne, ale faktycznie, obraz gospodarki był straszny, a głód zbierał pierwsze gigantyczne żniwo. Po powstaniu kronsztadzkim², X zjazd partii komunistycznej (8–16 marca 1921 r.) podjął uchwałę o przejściu do „nowej polityki ekonomicznej” (NEP); stanowiło to również centralny punkt obrad IX zjazdu rad (23–28 grudnia 1921 r.). Po uruchomieniu NEP wydawać się nawet mogło, że sytuacja stopniowo ulegnie normalizacji i Rosja podąży ku Europie.

Za największy sukces bolszewickiej Rosji na arenie międzynarodowej można uznać zaistnienie warunków dla jednostronnego anulowania traktatu brzeskiego (13 listopada 1918 r.³), ze wszystkimi dalekosiężnymi konsekwencjami tego wydarzenia. To wydarzenie, oraz sukcesy militarne i pacyfikacyjne na froncie wojny domowej, odnoszone do końca 1922 r., znacznie zmieniły oblicze Rosji. Według dostępnych danych, tylko od lata 1919 do jesieni 1920 r. liczba ludności na obszarze władzy bolszewickiej wzrosła z 85 mln do 140 mln (ok. 65%), zaś terytorium powiększyło się jeszcze bardziej; już wówczas niemal połowa ludności była nierosyjska⁴. To ogromna zmiana w ciągu trzech lat, od czasu gdy bolszewicy opanowali

² 28 lutego–18 marca 1921 r. miało miejsce powstanie kronsztadzkie – bunt garnizonu twierdzy Kronsztad i marynarzy floty bałtyckiej przeciwko dyktaturze bolszewików – największe po zakończeniu głównych działań w wojnie domowej. Komunizm wojenny doprowadził do skrajnego zubożenia społeczeństwa, co było powodem licznych wybuchów, początkowo zwłaszcza na wsi, która broniła się przed rekwizycjami żywności, później także w miastach. W styczniu 1921 r. dekretem aż o jedną trzecią zredukowano przydziały chleba, w odpowiedzi na co wybuchł strajk w całym Piotrogradzie. Nastroje buntu udzieliły się również większej części garnizonu (18 tys.) twierdzy Kronsztad (na wyspie Kotlin w Zatoce Fińskiej, niedaleko ujścia Newy) i załogom niektórych jednostek Floty Bałtyckiej; razem ok. 27 tys. marynarzy, którzy w czasie październikowego zamachu bolszewickiego byli podporą siły bolszewików. Eserowcy, anarchiści i mieniszewicy zorganizowali protest przeciwko dominacji bolszewików: na wiecach w garnizonie uchwalono rezolucję, żądającą m.in. swobód politycznych, swobody działania wszelkich partii, przeprowadzenia nowych wyborów do rad, amnestii dla więźniów politycznych, zniesienia instytucji bolszewickich komisarzy w armii i flocie. Wysłana do Piotrogradu – do tamtejszych robotników – delegacja została uwięziona. Wówczas w Kronsztadzie wybrano Tymczasowy Komitet Rewolucyjny z marynarzem Stepanem Petriczenką na czele. Do Piotrogradu przybył Trocki, by wspólnie z Kamieniem nadzorować pacyfikację powstania. Po odrzuceniu przez powstańców ultimatum, bolszewicy przeprowadzili ostrzał artyleryjski twierdzy i podjęli próbę szturmów, który się załamał. Ściągnięto posiłki, w sumie 50 tys. żołnierzy dowodzonych przez Michaiła Tuchaczewskiego. Po zaciętych walkach twierdza padła. Osiem tysięcy powstańców zbiegło po lodzie zatoki do Finlandii; pozostali w większości zostali rozstrzelani, część trafiła do łagrów. Uważa się, że konsekwencją powstania kronsztadzkiego było odejście Lenina od polityki gospodarczej komunizmu wojennego i przejście do NEP-u.

³ *История советской конституции (в документах) 1917–1956*, Москва 1957, s. 166.

⁴ E. Mawdsley, *Wojna domowa w Rosji 1917–1920*, tłum. M. Popławska, Warszawa 2010, s. 309–310. Na X zjeździe Rosyjskiej Komunistycznej Partii (bolszewików) w marcu 1921 r. referujący „aktualne zadania partii w kwestii narodowej” Stalin, ludowy komisarz ds. narodowości, stwierdził, że wśród 140 mln obywateli Republiki, narody nierosyjskie liczą około 65 mln. J. Stalin, *Dzieła*, t. 5, przekład z wydania rosyjskiego przygotowany przez Instytut Marksa–Engelsa–Lenina przy KC WKP(b), Warszawa 1950, s. 33, 54.

Piotrogród i okolice. Nierosyjska ludność w 1919 r. w ścisłej Rosji z reguły żyła w grupach liczennie niezbyt dużych lub wręcz małych, często była rozproszona po wielkim obszarze, zacofana i niezorganizowana. Prawdopodobnie największą z takich grup byli Baszkirzy o populacji ok. 700 tysięcy osób.

Zauważyć należy, że w rozmowach pokojowych bolszewickiej Rosji z Polską chodziło o przyszłość i granice nie Rosji *sensu stricto*, ale Ukrainy i Białorusi, przy czym Federacja Rosyjska oraz Ukraina⁵ występowały w rokowaniach samodzielnie i negocjowały układ na rzecz Białorusi. Białoruś w rokowaniach nie uczestniczyła⁶ i nie można twierdzić – jak czynią to niektóre źródła rosyjskie⁷ – że była reprezentowana przez Rosję. Białoruś nie była stroną traktatu. Obie układające się strony (Rosja i Ukraina z jednej i Polska z drugiej) wyraźnie jednak „uznają niepodległość Ukrainy i Białorusi” (art. II traktatu ryskiego, Dz.U. RP z 1921 r. Nr 49, poz. 300)⁸. Polska była też pierwszym krajem, który nawiązał normalne stosunki dyplomatyczne z radziecką Ukrainą. Te szczegóły wskazują na zawilość problemów, splót strony formalnej oraz faktycznej, krzyżowanie się polityki i prawa. Zdarzenia te nie mogły pozostawać bez znaczenia dla wyobrażeń o przyszłym układzie stosunków między bolszewikami różnych narodów dawnego imperium carskiego, a teraz rodzącego się imperium komunistycznego.

Również układ o przyjaźni Rosji z Turcją (2 grudnia 1921 r.) w sposób oczywisty był ważny dla trzech republik zakaukaskich. Oba zawierające układ kraje (Rosja–Turcja) nie miały ze sobą granicy lądowej, natomiast miały ją z Turcją republiki zakaukaskie, zaś przez morze najdłuższą granicę miała Ukraina.

⁵ Ukrainąską Republikę Rad strona polska uznała już w październiku 1920 r. podczas zawierania umowy o preliminarzach pokojowych i o rozejmie na 21 dni. (Zob.: J. Kukułka, *Traktaty sąsiedzkie Polski odrodzonej*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1998, s. 42) Strona polska wypowiedziała układ państwowy z Ukrainąską Republiką Ludową i zerwała umowy wojskowe i polityczne z pozostałymi sojusznikami. (J. Kumaniecki, *Po traktacie ryskim. Stosunki polsko-radzieckie 1921–1923*, Warszawa 1971, s. 36; Z. Karpus, *Traktat ryski a polscy sojusznicy w okresie wojny polsko-bolszewickiej 1920 roku*, [w:] *Traktat ryski 1921 roku po 75 latach*, red. M. Wojciechowski, Toruń 1998, s. 236) Wprawdzie przedstawiciel URL Oleksiuk wraz z polską delegacją, przez Gdańsk i Libawę dotarł do Rygi, ale nie uczestniczył w rokowaniach. Strona polska nie była w stanie wymusić na delegacji sowieckiej zmiany jej stanowiska w kwestii ukraińskiej i jedynym reprezentantem społeczności ukraińskiej był przedstawiciel Ukrainy bolszewickiej. (Z. Karpus, *op. cit.*, s. 238) Rząd URL wyznaczył swoją delegację, z S. Szeluchinem na czele, na konferencję pokojową. Delegacja ta przybyła do Rygi 3 października 1920 r., jeszcze przed podpisaniem preliminarzów pokojowych i rozejmu, ale nie rozmawiano z nią. W sumie w Rydze przebywały trzy ukraińskie delegacje. (E. Wiszka, *Ukraińska Republika Ludowa wobec rozmów pokojowych i traktatu ryskiego 1921 roku*, [w:] *Traktat ryski 1921 roku po 75 latach*..., s. 280, 286)

⁶ Zob. m.in.: O. Łatyszonek, *Białoruskie elity polityczne wobec traktatu ryskiego*, [w:] *Traktat ryski 1921 roku po 75 latach*..., s. 289 i nast.

⁷ *История отечественного государства и права*, часть 2, четвертое издание, переработанное и дополненное, авторский коллектив под ред. О. И. Чистякова, Москва 2006, s. 155.

⁸ Zob. też: J. Kukułka, *op. cit.*, s. 42 i 136; A. Lityński, *Prawo Rosji i ZSRR 1917–1991, czyli historia wszechzwiązkowego komunistycznego prawa (bolszewików)*. *Krótki kurs*, Warszawa 2010, s. 46–47.

Ważne precedensy zaistniały już na początku 1918 r. w wyniku sytuacji na froncie zachodnim: rząd niemiecki w ultimatum (2 lutego 1918 r.) domagał się m.in. zawarcia pokoju z Ukraińską Republiką Ludową i wycofania Armii Czerwonej z Finlandii oraz terenów przyszłych państw nadbałtyckich. Wtedy władze RSFRR uznały radzieckie republiki Litwy, Łotwy i Estonii⁹. Po zakończeniu I wojny światowej i klęsce Niemiec, rząd radziecki ogłosił (13 listopada 1918 r.), że anuluje traktat brzeski¹⁰. Tegoż dnia Armia Czerwona zaatakowała Ukrainę; wkrótce w Charkowie (do 1934 r. stolica Ukrainy) proklamowano utworzenie ukraińskiego rządu bolszewickiego i Ukraińską Socjalistyczną Republikę Radziecką; RSFRR przestała uznawać Ukrainę jako państwo suwerenne.

W latach 1918–1920 wydarzenia wymusiły na władzach RSFRR (na RKL albo CKW) dekrety uznające niezależność/suwerenność (*независимость*) radzieckich republik Estonii, Litwy, Łotwy, Białorusi, a także rozmaite umowy – gospodarcze i wojskowe – pośrednio, *de facto*, uznające niezależność innych republik, takich jak Ukraińska, Chorezmijska, Azerbejdżańska, Armenńska, Gruzinińska¹¹. Radzieckie Republiki Białoruska (3 lutego 1919 r.¹²) i Ukraińska (14 marca 1919 r.¹³) otrzymały swoje odrębne od rosyjskiej konstytucje. Wydaje się przy tym, że Ukraina od początku była traktowana inaczej aniżeli pozostałe republiki – jak gdyby było niemal oczywiste, iż jest niezależna, bo w stosunku do Ukrainy brak dekretów władz rosyjskich o jej niezależności, a są inne umowy między Ukrainą i Rosją, zawierane jak między suwerenami. Późniejsze siłowe wchłonięcie Ukrainy, Białorusi, Gruzji, Armenii i Azerbejdżanu skutkowało znaczną zmianą sytuacji narodowościowej. Teraz trzeba było poczynić wysiłki w kierunku uzyskania sprzymierzeńców wśród podbitych narodów i utrzymania jedności ogromnego państwa, terytorialnie nieznacznie odbiegającego od imperium carów sprzed wojny. Ta sprawa w 1922 r. nie była załatwiona. Potrzebna była decyzja nie tylko o charakterze doraźnym, jak to miało miejsce w 1918 r., ale i rozwiązanie w miarę trwałe.

2. Jak już wskazywano w badaniach¹⁴, w myśli Lenina dotyczącej problemów narodowych – jak zresztą i w odniesieniu do wszelkich innych zagadnień – można za-

⁹ *История советской конституции. Сборник документов. 1917–1957*, Москва 1957 s. 95–103; *История советской конституции (в документах) 1917–1956...*, s. 176; W. Suchecki, *Geneza federalizmu radzieckiego*, Warszawa 1961, s. 40.

¹⁰ *История советской конституции (в документах) 1917–1956...*, s. 166.

¹¹ *Ibidem*, s. 161 i nast.; *История советской конституции. Сборник документов. 1917–1957...*, s. 94–141.

¹² *История советской конституции (в документах) 1917–1956...*, s. 187 nast.; *История советской конституции. Сборник документов. 1917–1957...*, s. 110 i nast.

¹³ *История советской конституции (в документах) 1917–1956...*, s. 192 nast.; *История советской конституции. Сборник документов. 1917–1957...*, s. 113 i nast.; W. A. Serczyk, *Historia Ukrainy*, Wrocław 1979, s. 354.

¹⁴ M. Waldenberg, *Kwestie narodowe w Europie Środkowo-Wschodniej. Dzieje. Idee*, Warszawa 1992, s. 248 i nast.; *idem*, *Rewolucja i państwo w myśli politycznej Lenina*, Warszawa 1978, s. 407 i nast.

uważyć zmienność poglądów w rozmaitych okresach jego działalności. Od 1903 r., gdy przygotowywany był program SDPRR, Lenin uważał, że walka narodowa powinna być podporządkowana walce klasowej.

Lenin nie dopuszczał myśli o oderwaniu się od Rosji innych narodów. A więc nie uważał za możliwe, by Rosja rozpadła się, i to zarówno carska, jak przyszła, burżuazyjna. Uznawanie prawa do samookreślenia nie było zatem związane z taką perspektywą, wynikało z przeświadczenia, że służyć będzie skutecznie sprawie solidarnego działania robotników różnych narodowości¹⁵.

Lenin opowiadał się za istnieniem dużych państw i to państw scentralizowanych, a to dlatego, że większe państwo sprzyjało rozwojowi kapitalizmu, czyli nasilenia walk klasowych. Przed wybuchem I wojny (1913) był zdecydowanie przeciwny federacyjnej formie państwa. Twierdził: „Jeśli jednak różne narody tworzą jedno państwo i dopóki je tworzą, marksiści w żadnym przypadku nie będą głosić ani zasady federacyjnej, ani decentralizacji”¹⁶. Opowiadał się natomiast za samorządem terytorialnym. Nie zaakceptował więc ani autonomii terytorialnej, ani kulturalnej, ani idei federacji¹⁷. Brał już jednak pod uwagę możliwość powstawania nowych państw narodowych, czego nie dopuszczał dziesięć lat wcześniej. W 1913 r. niejasnemu hasłu socjaldemokratów o „samostanowieniu narodowym”, nadał określone znaczenie oderwania się od Rosji, ale prawo narodu do samostanowienia stało niżej od prawa proletariatu do samostanowienia. Narodowe samookreślenie „aż do oderwania się od Rosji” nie mogło jednak służyć interesom burżuazji, co oznaczało, że rząd bolszewicki miałby prawo przyłączyć siłą takie terytoria z powrotem do bolszewickiej Rosji¹⁸. W wypowiedziach Lenina z tych lat można dopatrywać się niekonsekwencji i sprzeczności, co w znacznym stopniu trzeba kłaść na karb polemicznego i propagandowego charakteru tych enuncjacji. Dominuje jednak koncepcja traktowania problematyki narodowej z punktu widzenia jedności ruchu socjalistycznego i solidarności robotników¹⁹. Po bolszewickim przewrocie w listopadzie 1917 r. ich teoria narodowościowa przesunęła się w stronę ponownej integracji nierosyjskich narodowości byłego imperium carów w ramach bolszewickiej Rosji, zaś prawo do samostanowienia nabrało charakteru czysto teoretycznego²⁰, wręcz fikcji. Wiązało się to z faktem, że byłe cesarstwo rosyjskie ewidentnie zaczęło się rozsyptywać.

¹⁵ *Idem, Kwestie narodowe...*, s. 251.

¹⁶ W. Lenin, *Uwagi krytyczne w kwestii narodowej*, [w:] *Dzieła wybrane*, t. 1, Warszawa 1978, s. 845; M. Waldenberg, *Kwestie narodowe...*, s. 256.

¹⁷ *Ibidem*, s. 257; J. N. Hazard, *The Evolution of the Soviet Constitution*, [w:] *Toward the „Rule of Law” in Russia? Political and Legal Reform in the Transition Period*, red. D. D. Barry, New York–London [1992], s. 97.

¹⁸ R. Pipes, *Rosja bolszewików*, tłum. W. Jeżewski, Warszawa 2005, s. 160; M. Kornat, *Bolszewizm, totalitaryzm, rewolucja, Rosja. Początki sowietologii i studiów nad systemami totalitarnymi w Polsce (1918–1939)*, t. 1, Kraków 2003, s. 94 (w tym miejscu M. Kornat zreferował pogląd Leona Wasilewskiego).

¹⁹ A. Lityński, *op. cit.*, s. 47–48.

²⁰ M. Kornat, *op. cit.*, s. 94.

W warunkach rozpadu byłego białego, a teraz czerwonego imperium, Lenin – zawsze gietki pragmatyk – faktycznie odrzucił zasadę samostanowienia narodów na rzecz federalizmu, a ściślej pseudofederalizmu: w tej federacji mniejsze narody nie miały być rosyjskiemu ani równe, ani nie miały uczestniczyć we władzy. Szczególną rolę Lenin przewidział dla partii komunistycznej, której nie zamierzał dzielić według kryterium etnicznego²¹. Instytucje państwowe, w tym federacyjne, i tak miały być kierowane przez partię komunistyczną – wszak tak zwana dyktatura proletariatu w istocie miała być dyktaturą partii.

Na X zjeździe partii, odbytym tuż po powstaniu kronsztadzkiem (8–16 marca 1921), Stalin wygłosił referat o sprawach narodowościowych, w którym głosił wizję włączenia wszystkich nierosyjskich narodów do republiki rosyjskiej i nadania nierosjanom co najwyżej uprawnień autonomicznych, czyli nierównoprawnie niższej rangi. Stalin m.in. mówił:

Federacja republik radzieckich jest tą poszukiwaną formą związku państwowego, a jej żywym wcieleniem jest RSFRR. [...] [stąd] konieczność pewnych kroków naszej partii w dziele rozwiązywania kwestii narodowej w ramach RSFRR²².

„Kwestia narodowa w Rosji istnieje”, ale Stalin widział ją wyłącznie jako „faktyczne opóźnienie (gospodarcze, polityczne, kulturalne) pewnych narodów”. I dalej: „W Radzieckim Państwie federacyjnym nie ma już ani narodów uciskanych, ani panujących, ucisk narodowy został zniesiony”²³. Stanowisko takie było ujawnianiem się wielkorosyjskiego szowinizmu, którego w tym momencie najgorętszymi orędownikami byli dwaj Gruzini: Stalin oraz jego bliski współpracownik, Sergo Ordżonikidze.

Zamiary takie pozostawały natomiast w sprzeczności z tym, co głosili bolszewicy przed rewolucją, kiedy to w napisanym przez Stalina apelu z 1912 r., z akceptacją Lenina, bolszewicy wzywali narody do samookreślenia się. Wówczas jednak jeszcze nie byli przy władzy. Stanowisko Stalina wywołało wówczas – na zjeździe partii w 1921 r. – duże zastrzeżenia²⁴; powołano specjalną komisję pod przewodnictwem Walerija Kujbyszewa dla zbadania tej sprawy, ale jeszcze przed rozpoczęciem jej prac przyjęto założenie, że kontrolę nad nowym organizmem państwowym będzie sprawowała Rosja²⁵. Zatwierdzone przez KC RKP(b) tezy X zjazdu akcentowały:

[...] nieuchronność walki „wielkich” mocarstw imperialistycznych z republikami radzieckimi, dążenie „wielkich” mocarstw do zagłady tych republik [...]. Narodowe republiki radzieckie, które wyzwoliły się od „swojej” i „obcej” burżuazji, mogą oprzeć się próbom ich zgła-

²¹ R. Pipes, *op. cit.*, s. 161.

²² J. Stalin, *Referat na X Zjeździe RKP(b) o aktualnych zadaniach partii w kwestii narodowej* [10 marca 1921 r.], [w:] J. Stalin, *Dziela...*, t. 5, s. 46; A. Lityński, *op. cit.*, s. 48.

²³ J. Stalin, *Dziela...*, t. 5, s. 51.

²⁴ Jako ciekawy szczegół warto podać, że zastrzeżenie zgłoszono m.in. do projektowanego pozostawienia bez zmian nazwy państwa: RSFRR. Padł wniosek, aby słowo „Rosyjska” zastąpić słowem „Wschodnioeuropejska”. Zob. J. Stalin, *Dziela...*, t. 5, s. 53–54.

²⁵ A. Lityński, *op. cit.*, s. 48.

Utworzenie Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich. W 90. rocznicę

dzenia i odnieść zwycięstwo nad połączonymi siłami imperializmu tylko pod warunkiem zespolenia się w ścisły związek państwowy albo też nie zwyciężać wcale²⁶.

To bardzo typowe dla dokumentów owych czasów, także bolszewickich aktów prawnych, podkreślanie wrogości systemów oraz zagrożenia imperialistycznego. Równie charakterystyczne było – zrozumiałe w dokumencie partyjnym – położenie nacisku na aspekty ideologiczne:

Gdy własność prywatna i kapitał nieuchronnie ludzi dzieli, podsyca właśnie narodowe i wzmacnia ucisk narodowy – własność kolektywna oraz praca również nieuchronnie ludzi zbliża, wykorzenia właśnie narodowe i znosi ucisk narodowy²⁷.

Była to ważna część generalnego przekonania, że po rewolucji proletariackiej znikną konflikty na linii państwo–obywatel.

3. Prace organizacyjne, zmierzające bezpośrednio do formalnoprawnych przekształceń związków między Rosją a innymi republikami radzieckimi, podjęto pod koniec lata 1922 r. Inicjatywa w tak zasadniczej sprawie musiała – oczywiście – wyjść od najwyższych organów partyjnych. To właśnie Biuro Organizacyjne [Orgbiuro] Komitetu Centralnego Rosyjskiej Komunistycznej Partii (bolszewików)²⁸ 11 sierpnia 1922 r. powołało komisję dla przygotowania zagadnienia uło-

²⁶ J. Stalin, *Dzieła...*, t. 5, s. 31.

²⁷ *Ibidem*, s. 29.

²⁸ Taką nazwę nosiła partia bolszewików od marca 1918 r. (pierwotnie Socjaldemokratyczna Partia Robotnicza Rosji – założona w 1898 r. na zjeździe w Mińsku). Szczególnie ważną rolę w jej skonsolidowaniu i opracowaniu programu miała założona (1900) przez Lenina gazeta „Iskra”. II zjazd SDPRR (Bruksela–Londyn 1903) w toku ostrych dyskusji uchwalił program partii, ale owe dyskusje doprowadziły do powstania dwóch nurtów: bolszewików i mienšewików, ich ostateczne zerwanie nastąpiło w 1912, kiedy to na konferencji w Pradze wybrano wyłącznie bolszewicki Komitet Centralny, na czele z Leninem. Bolszewicy występowali odtąd jako SDPRR (bolszewików). Partia była oparta na silnej centralizacji i ostrej dyscyplinie wewnętrznej. W programie bolszewików znalazło się m.in. przekształcenie przyszłej rewolucji burżuazyjnej w Rosji w rewolucję socjalistyczną, co – jako pogląd niemarksistowski – odrzucała większość teoretyków europejskiej socjaldemokracji, zwłaszcza wobec znacznego zacofania ekonomicznego i społecznego Rosji. W marcu 1918 r. na III zjeździe nastąpiła zmiana nazwy partii na Rosyjską Komunistyczną Partię (bolszewików). Na X zjeździe RKP(b) (marzec 1921) wprowadzony został zakaz tworzenia frakcji w partii, co stało się wielkim ułatwieniem dalszej ewolucji w kierunku tzw. stalinizmu. Frakcje mogły być przynajmniej skromną namiastką wielopartyjności w państwie. Na posiedzeniu KC w kwietniu 1922 r. ustanowiono stanowisko sekretarza generalnego, które z rekomendacji Lenina powierzono Stalinowi. Nie istniało stanowisko przewodniczącego partii; niekwestionowanym liderem był Lenin. W grudniu 1925 r. nastąpiła zmiana nazwy na Wszechzwiązkowa Komunistyczna Partia (bolszewików). W październiku 1952 r. ponownie zmieniono nazwę na: Komunistyczna Partia Związku Radzieckiego, a w miejsce sekretarza generalnego wprowadzono I sekretarza, zaś od 1966 r. znowu sekretarza generalnego. Wówczas też w miejsce Biura Politycznego wprowadzono Prezydium KC. W Prezydium na wniosek Stalina wyodrębniono jeszcze Biuro Prezydium. W ścisłym Biurze Stalin jeszcze wyodrębnił „piątkę” głównych członków Prezydium (Stalin, Malenkov, Beria, Bułganin, Chruszczow). KPZR

żenia wzajemnych stosunków między republikami. Koncept miał być przedłożony na plenarnym posiedzeniu KC. „Projekt uchwały o stosunkach między RSFRR a niezawisłymi republikami”²⁹ przygotował osobiście Stalin, czołowy rzecznik koncepcji autonomizacji, czyli włączenia republik narodowych do Rosyjskiej SFRR na prawach republik autonomicznych. Silna i skonsolidowana była grupa zwolenników autonomizacji, czyli daleko idącej centralizacji, a więc ograniczania kompetencji tych republik, które – jak na przykład Ukraina czy republiki zakaukaskie – potrafiły zdobyć sobie większą samodzielność. Nie mogło to nie wpłynąć na stanowisko wielu działaczy z republik o faktycznie dużym stopniu samodzielności, mimo że reprezentowali oni republikańskie partie komunistyczne. O potęgde autonomistów – pod wodzą Stalina – w centralnym aparacie partyjnym świadczy fakt, że komisja Orgbiura KC RKP(b) jednogłośnie przyjęła projekt Stalina przewidujący włączenie Ukrainy, Białorusi i Zakaukazia do Rosyjskiej SFRR i nadanie im statusu republik autonomicznych, ale koncepcja wywołała ostre kontrowersje wewnątrz samej partii komunistycznej³⁰. W szczególności tekst projektu przesłany choremu Leninowi skutkował listem Lenina (z 26 września 1922 r.) do członków Biura Politycznego KC RKP(b), skierowanym na ręce Lwa Kamieniewa. Lenin stanowczo przeciwstawił się stalinowskiej koncepcji „wejścia” republik w skład RSFRR i polecił stworzyć „federację równoprawnych republik”³¹. Komisja KC przepracowała projekt rezolucji w myśl wskazań Lenina i w październiku 1922 r. na specjalnym plenum KC RKP(b) – poświęconym sprawie utworzenia związku republik – przyjęto uchwałę o zjednoczeniu republik na zasadach leninowskich³². Znalazło to swoje faktyczne potwierdzenie także na plenum KC w grudniu tegoż roku.

13 grudnia 1922 r. w Baku na I Zakaukaskim Zjeździe Rad Delegatów Azerbejdżanu, Gruzji i Armenii, została utworzona Zakaukaska Socjalistyczna Federacyjna Republika Radziecka; tego samego dnia uchwalono również jej konstytucję³³. Utworzenie Republiki Zakaukaskiej było sukcesem Stalina, bowiem tworzące ją trzy republiki domagały się największej samodzielności i stanowiły dla bolszewickiego centralizmu wówczas największy kłopot³⁴. Również tego dnia Ogólnoukraiński Zjazd Rad wezwał do zacieśnienia związku Rosji, Ukrainy,

została w Rosji zdelegalizowana (24 VIII 1991) przez Jelcyna bezpośrednio po sierpniowym „puczu Janajewa”. Do końca 1991 r. pozostałe b. republiki zdelegalizowały KPZR.

²⁹ W. Suchecki, *op. cit.*, s. 242.

³⁰ *История отечественного государства и права...*, s. 161; Д. А. Гайдук, *Развитие советской конституции*, „Советское Государство и Право” 1957, nr 11, s. 64; T. Szymczak, *Ustrój polityczny Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich (1936–1976)*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1978, s. 29–30; A. Sylwestrzak, *Rozwój federacji radzieckiej (1922–1982)*, „Państwo i Prawo” 1982, z. 12, s. 8–11; A. Lityński, *op. cit.*, s. 51–52.

³¹ W. Lenin, *Dzieła wszystkie*, t. 45, Warszawa 1989, s. 209; Д. А. Гайдук, *op. cit.*, s. 65.

³² *Ibidem*; *История отечественного государства и права...*, s. 162.

³³ *История советской конституции (в документах) 1917–1956...*, s. 374 i nast.; *История советской конституции. Сборник документов. 1917–1957...*, s. 195 i nast.

³⁴ A. Lityński, *op. cit.*, s. 52.

Białorusi oraz zjednoczonych republik zakaukaskich³⁵ oraz uchwalił dalej idącą propozycję – „O zasadach konstytucji Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich”³⁶. Ta nazwa oficjalnie pojawiła się po raz pierwszy. Pięć dni później (18 grudnia 1922 r.) analogiczną rezolucję uchwalił zjazd rad Białorusi³⁷.

Najważniejszy – oczywiście – był zjazd rosyjski (wszechrosyjski); obradował on 23–27 grudnia³⁸. Stalin, ludowy komisarz ds. narodowości, wygłosił referat główny, „O zjednoczeniu republik radzieckich”. Zgodnie z przyjętymi już leninowskimi zasadami oraz powołując się na uchwały zjazdów rad Zakaukazia, Ukrainy i Białorusi, Stalin oznajmił m.in.:

Jednoczą się cztery republiki: RSFRR jako jednolita formacja federacyjna, Republika Zakaukaska, również jako jednolita formacja federacyjna, Ukraina i Białoruś. Dwie niepodległe republiki radzieckie, Chorezm i Buchara, będące nie socjalistycznymi lecz ludowymi republikami radzieckimi, pozostają na razie poza ramami tego zjednoczenia.

Ustosunkował się też do sprawy federacyjnego charakteru Republiki Rosyjskiej:

Może się wydawać, że odpowiadałoby bardziej celowi, gdyby do Związku Republik wstąpiła nie RSFRR jako jednolita formacja federacyjna, lecz poszczególne republiki należące do RSFRR [...], ale referent odrzucał tę myśl wskazując, że obok jednoczenia, jednocześnie prowadzony byłby „proces rozczłonkowania istniejących już formacji federacyjnych – proces wywracający do góry nogami rozpoczęty już rewolucyjny proces zjednoczenia republik”³⁹.

Stalin wskazywał na 3 grupy przyczyn zjednoczenia republik: gospodarcze, sytuacja międzynarodowa: zarówno zagrożenie militarne ze strony świata kapitalistycznego, jak i sytuacja dyplomatyczna, oraz powody ideologiczne,

[...] związane z charakterem budowy Władzy Radzieckiej, z istotą klasową Władzy Radzieckiej. Władza Radziecka zbudowana jest na takich zasadach, że będąc internacjonalistyczna, w samej swej istocie kultuwuje w masach ideę zjednoczenia⁴⁰.

Referat zawierał także szczegółowe określenie zasad organizacji państwa i zawierał zaaprobowany już przez Prezydium Centralnego Komitetu Wykonawczego projekt rezolucji⁴¹. Znalazły się tam hasła potępiające kapitalizm i sławiące obóz socjalizmu (przepisane zostaną niemal dosłownie w późniejszej deklaracji o utworzeniu ZSRR). Stalin zakończył referat wyrażeniem nadziei, „że nowe państwo

³⁵ *История советской конституции (в документах) 1917–1956...*, s. 384–38; *История советской конституции. Сборник документов. 1917–1957...*, s. 203.

³⁶ *История советской конституции (в документах) 1917–1956...*, s. 385 i nast.; *История советской конституции. Сборник документов. 1917–1957...*, s. 204 i nast.

³⁷ *История советской конституции (в документах) 1917–1956...*, s. 389–390; *История советской конституции. Сборник документов. 1917–1957...*, s. 207–208.

³⁸ *История советской конституции. Сборник документов. 1917–1957...*, s. 209, przyp. wyd.

³⁹ J. Stalin, *Dziela...*, t. 5, s. 158.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 156.

⁴¹ Pełny tekst projektu rezolucji: *ibidem*, s. 160–161.

związkowe będzie nowym stanowczym krokiem na drodze do zjednoczenia mas pracujących całego świata w Światową Socjalistyczną Republikę Radziecką⁴². Tego samego dnia, 26 grudnia 1922 r., wszechrosyjski zjazd rad przyjął uchwałę, w której m.in. określił, że przyszły Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich (ta nazwa ponownie została użyta) ma powstać na zasadzie dobrowolności i równości wszystkich republik oraz z zachowaniem prawa każdej do opuszczenia związku⁴³. Wybranim delegatom na zjazd nowego związku uchwała rosyjska nakazywała przygotować deklarację oraz umowę o ustanowieniu ZSRR⁴⁴, w myśl wcześniejszych decyzji rosyjskiej partii komunistycznej. Wszystko toczyło się więc błyskawicznie, bo działał centralizm partii bolszewickiej⁴⁵.

29 grudnia 1922 r. zebrała się konferencja delegatów czterech republik, która przyjęła „Deklarację” oraz „Umowę o utworzeniu ZSRR”, zaś następnego dnia (30 grudnia 1922 r.) podpisali je przedstawiciele delegatów czterech republik⁴⁶. Wówczas, 30 grudnia 1922 r. w Moskwie, otwarty został i rozpoczął obrady I zjazd rad Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich. Tego samego dnia zjazd już oficjalnie uchwalił: *Deklarację o utworzeniu Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich* oraz *Umowę o utworzeniu Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich*⁴⁷.

Deklaracja kapitalistycznemu piekłu przeciwstawiała komunistyczny raj⁴⁸ oraz wyrażała wolę narodów radzieckich republik ustanowienia Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich.

Wola narodów republik radzieckich [...] stanowi niezawodną rękojmię, że Związek ten jest dobrowolnym zjednoczeniem równouprawnionych narodów, że każda republika ma zapewnione prawo swobodnego wystąpienia ze Związku, że możliwość przystąpienia do Związku będą miały wszystkie socjalistyczne republiki radzieckie, zarówno już istniejące, jak i te, które powstaną w przyszłości, [a nowe państwo będzie] [...] zdecydowanym krokiem na drodze

⁴² *Ibidem*, s. 162.

⁴³ *История советской конституции (в документах) 1917–1956...*, s. 390–391; *История советской конституции. Сборник документов. 1917–1957...*, s. 208.

⁴⁴ *История советской конституции. Сборник документов. 1917–1957...*, s. 209, przyp. wyd.

⁴⁵ A. Lityński, *op. cit.*, s. 53.

⁴⁶ *История отечественного государства и права...*, s. 163.

⁴⁷ *История советской конституции (в документах) 1917–1956...*, s. 391–398; *История советской конституции. Сборник документов. 1917–1957...*, s. 213–218; A. Sylwestrzak, *op. cit.*, s. 11; V. M. Chkhikvadze [Czikwadze], *The Soviet State and Law*, tłum. Y. Sdobnikov, Honolulu 2000, s. 95.

⁴⁸ „Od czasu utworzenia republik radzieckich państwa świata rozbiły się na dwa obozy: na obóz kapitalizmu i obóz socjalizmu. Tam, w obozie kapitalizmu – nienawiść narodowa i nierówność między narodami, niewola kolonialna i szowinizm, ucisk narodowy i pogromy, bestialstwa imperialistyczne i wojny. Tu, w obozie socjalizmu – zaufanie wzajemne i pokój, wolność i równość narodów, zgodne współzycie i braterska współpraca między nimi”. *Deklaracja o utworzeniu Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich*, tekst polski [w:] J. Stalin, *Dzieła...*, t. 5, s. 397–398.

Utworzenie Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich. W 90. rocznicę

do zjednoczenia mas pracujących wszystkich krajów w Światową Socjalistyczną Republikę Radziecką⁴⁹.

Umowa natomiast określała warunki utworzenia ZSRR oraz strukturę i kompetencje władz Związku⁵⁰. Była kompromisem, więc w efekcie elementy centralistyczne mieszały się z zasadami konfederacji⁵¹. Stworzenie Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich nie przyniosło istotnych zmian w stosunkach między radzieckimi republikami⁵², jednak prawie 70 lat później znacznie liczniejsze już republiki skorzystały właśnie z zapisanego w *Umowie* prawa do wystąpienia ze Związku.

4. Lenin 6 lat tworzył Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich, Gorbaczow po 6 latach swoich rządów musiał Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich złożyć do grobu. W środę 25 grudnia 1991 r. Michaił Siergiejewicz Gorbaczow w 12-minutowym orędziu telewizyjnym poinformował o ustąpieniu ze stanowiska prezydenta ZSRR. Tego samego dnia o godz. 19.38 opuszczono nad Kremlem czerwoną flagę radziecką i zawieszono trójkolorową flagę Rosji. Zakończyło swoje istnienie „imperium zła” (Ronald Reagan). Oficjalnie i uroczyste zakończenie istnienia Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich ogłoszono w Mińsku 30 grudnia 1991 r., dokładnie w 69. rocznicę jego powołania. Od rewolucji bolszewickiej minęło lat 74. „Żaden wyczyn komunizmu nie zadziwił świata tak bardzo, jak sposób jego zejścia ze sceny dziejów”⁵³.

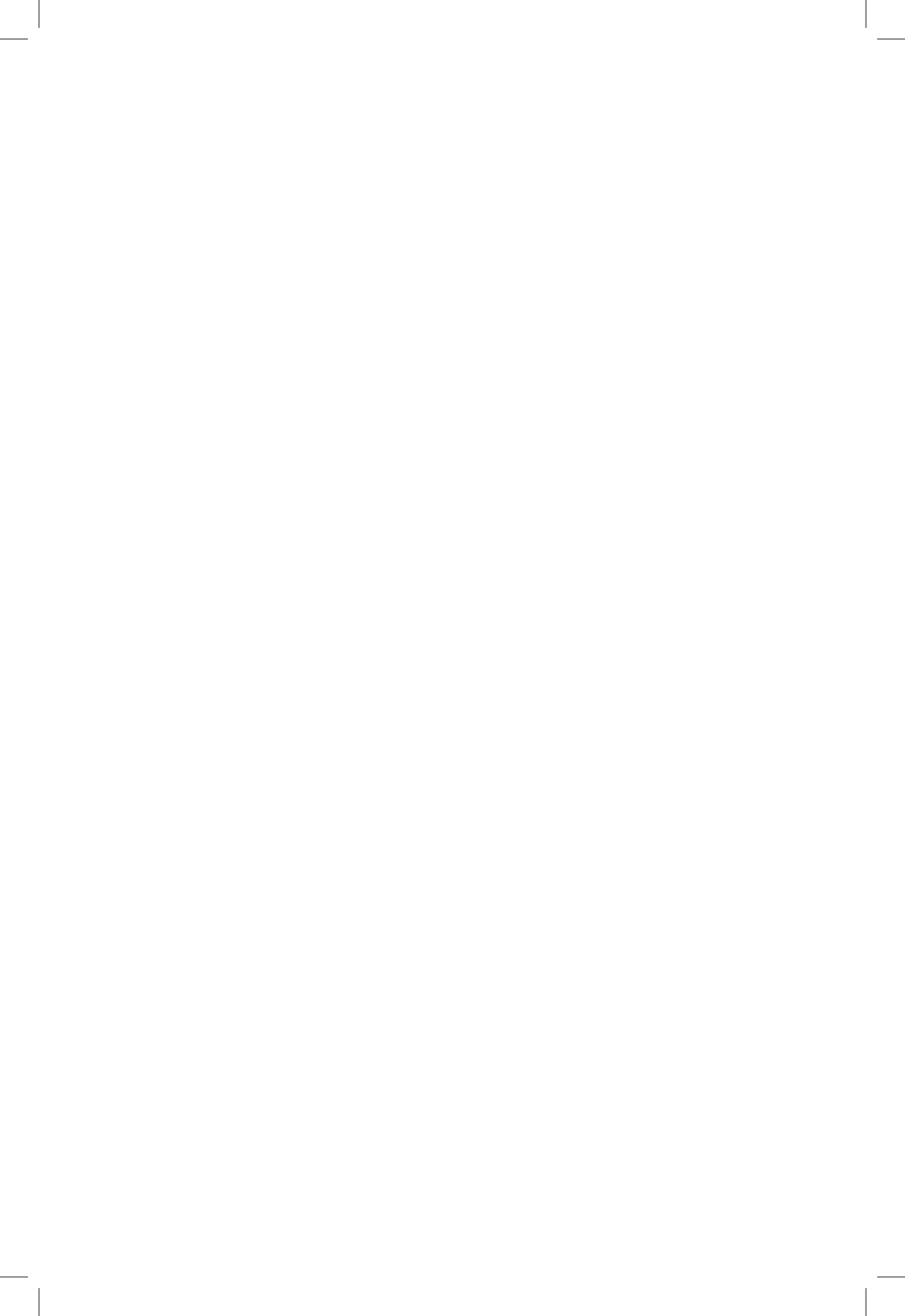
⁴⁹ Tekst polski: *ibidem*, s. 398; *История советской конституции (в документах) 1917–1956...*, s. 392–394; *История советской конституции. Сборник документов. 1917–1957...*, s. 214–215.

⁵⁰ *Umowa o utworzeniu Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich*, tekst polski [w:] J. Stalin, *Dziela...*, t. 5, s. 399–403; V. M. Chkhikvadze, *op. cit.*, s. 95.

⁵¹ W. E. Butler, *Soviet Law*, London 1983, s. 145; J. N. Hazard, *A Constitution for „Developed Socialism”*, [w:] *Soviet Law After Stalin*, red. D. D. Barry, G. Ginsburgs, P. B. Maggs, part 2: *Social Engineering Through Law*, Alphen aan den Rijn 1978, s. 4.

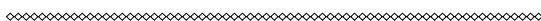
⁵² W. Suchecki, *op. cit.*, s. 246.

⁵³ M. Malia, *Sowiecka tragedia. Historia komunistycznego imperium rosyjskiego 1917–1991*, tłum. M. Hałas, E. Wyzner, Warszawa 1998, s. 444.



Andrzej Bryk

Budowa ustroju totalitarnego w Związku Sowieckim



*Pamięci Szaszy anonimowego żołnierza rosyjskiego, uciekiniera z obozu,
partyzanta oddziału Armii Krajowej Edwarda Bryka w zgrupowaniu „Wilka”,
poległego w walce o wolność Polski z Niemcami w Górach Świętokrzyskich w 1944 r.*

Ustrój totalitarny nie był ani tworem jednolitym, ani w czystej formie nie występował w żadnym z krajów. Można go jednak scharakteryzować jako nową formę państwa, opartą na dominacji jednej formacji politycznej, skupiającej w swoim ręku władzę nie tylko nad instytucjami publicznymi czy polityką w najszerszym, tradycyjnym tego słowa znaczeniu, ale również ekonomią, instytucjami społecznymi, kulturowymi oraz życiem osobistym jednostek. Celem takiego państwa nie była bowiem jedynie tradycyjna kontrola społeczeństwa, ale również podejmowanie całościowych, gigantycznych projektów reform, zgodnie z ideologicznym zamysłem ośrodka totalitarnego, którego zamierzeniem było stworzenie „nowego człowieka”. W państwie totalitarnym brak było jakichkolwiek instytucji niezależnych od państwa. Wprowadzenie swojego zamysłu w praktyce wymagało przedsięwzięcia gigantycznej inżynierii społecznej. Jednak wobec czynnego lub biernego oporu społeczeństwa wykonanie takiego zadania czyniło koniecznością rozbudowanie aparatu terroru, sprzężonego ze strukturami kontroli politycznej, przy jednoczesnej fasadowości istniejących oficjalnie instytucji ustrojowych, korupcji języka publicznego i wszechobecnego kłamstwa. Państwo totalitarne tworzyło zazwyczaj środkami ideologicznymi, w celu mobilizacji olbrzymich mas ludzkich dla realizacji swoich projektów, obraz mitycznego „wroga”, którego należało eksterminować bądź permanentnie zneutralizować. Stąd państwa te częścią swojej polityki uczyniły (wyjątkiem były częściowo jedynie totalitarne Włochy) ludobójstwo. W Niemczech wrogiem stali się Żydzi, a także ludzie w rozumieniu hitlerowców „zbędni” – chorzy psychicznie i nieuleczalnie. W Związku Sowieckim były

to „elementy obce klasowo” czy też przeszkadzające w budowaniu społeczeństwa komunistycznego „elementy wrogie”, arbitralnie wolą administracyjną aparatu komunistycznego definiowane i niszczone. W obu totalitaryzmach XX w. kategoria wroga zdefiniowana była *a priori* i niezależna od woli jednostki. Uwolnienie się od piętna rasowego czy klasowego nie było możliwe. Oba systemy wykluczały powstanie nie etnicznej czy klasowej, wspólnoty obywatelskiej, w której kryterium włączania byłoby nie piętnujące pochodzenie czy „skaza” rasowa, lecz zasługi osobiste. W tym sensie oba totalitaryzmy stanowiły radykalne zaprzeczenie tradycji hellenistycznej, prawa rzymskiego i etyki *Christianitas*, na której wyrosła i bez których nie byłaby możliwa tradycja liberalnych praw człowieka.

* * *

Największe państwo świata – cesarstwo rosyjskie, pozostawało u zarania wieku XX przy modelu samodzierżawia-autokracji. W wyniku rewolucji 1905 r. wprowadzono pewne konstytucyjne i liberalne reformy, w postaci wydanych w 1906 r. przez cara ustaw zasadniczych. Nadały one Rosji cechy monarchii konstytucyjnej. Konstytucja ta pozostawiała jednak władzę w ręku nieodpowiedzialnego monarchy, któremu przysługiwała absolutna, tzw. *samodzierżawnaja* (*царское самодержавие*)¹ władza wykonawcza, przy władzy ustawodawczej należącej do cara i obu izb parlamentu. Car miał prawo sankcji ustaw Dumy Państwowej i Rady Państwa, inicjatywy ustawodawczej i wydawania ustaw w przerwach między sesjami parlamentu. Premier i Rada Ministrów byli powoływani przez niego i przed nim tylko odpowiedzialni. Wybory do Dumy były pośrednie, nierówne, z cenzusem majątkowym i kurialne, dające przewagę Rosjanom kosztem mniejszości narodowych. Rada Państwa była izbą wyższą, mianowaną w części przez cara, kolegia wyznaniowe, gubernialne zgromadzenia ziemskie, kupieckie i naukowe. Sankcjonowała ona ustawy Dumy. Konstytucja umożliwiła narodowościom wchodzącym w skład imperium rosyjskiego formułowanie żądań i skarg.

System taki mógł ewoluować w kierunku rządów osobistych cara. Mógł również zmierzać w stronę rządów parlamentarnych, co jednak nie nastąpiło. Wobec klęsk wojennych doszło w Rosji w 1917 r. do tzw. rewolucji lutowej i w konsekwencji abdykacji cara Mikołaja II na rzecz brata Michała, który zresztą nie miał prawa do tronu ze względu na nieodpowiednie małżeństwo. Michał Romanow szybko zrezygnował więc z tronu, nie chcąc dopuścić do wojny domowej, wzywając jednocześnie do podporządkowania się Rządowi Tymczasowemu, który proklamował Rosję republiką i zapowiedział wybory powszechne do konstytuanty. Aresztował

¹ Zob. L. Jaśkiewicz, *Nowożytnie samowładztwo rosyjskie i jego interpretacje*, „Przegląd Historyczny” 1979, z. 4; P. Dukes, *The Making of Russian Absolutism, 1613–1801*, London 1986; S. J. Lee, *Russia and the USSR, 1855–1991: Autocracy and Dictatorship*, London 2006, s. 1–3. Cerkiew samodzierżawie łączyła z czwartym przykazaniem, polecając czcić cara-ojca, zob.: R. D. Crews, *For Prophet and Tsar: Islam and Empire in Russia and Central Asia*, Harvard 2006, s. 77.

również cara Mikołaja II. Rząd Tymczasowy działał jednak obok alternatywnej władzy rad – „sowieców robotników, chłopów i żołnierzy” i utworzonej przez nich Wszechrosyjskiej Rady Demokratycznej, przejmującej stopniowo władzę na znacznych terenach zrewoltowanego państwa. W krótkim czasie po powstaniu, Rady opanowane zostały w większości przez bolszewików, którzy w listopadzie 1917 r. doprowadzili do zbrojnego przewrotu i przejęli władzę.

W ten sposób narodził się system komunistyczny, najbardziej zbrodnicze i najdłużej trwające szaleństwo ideologiczne XX w., w którym „siła służy realizacji utopijnego programu, a utopijny program przesłania siłę”², powodując gigantyczną i nieustanną demoralizację społeczeństwa, gdzie, jak ujął to L. Andriejew,

[...] odrzuciwszy wszystko, co ludzkie i moralne, jako niepotrzebny balast, [system] stał się jak magnes, przyciągający do siebie niczym opilki wszystko, co zepsute, tępe, nikczemnie zezwierżcone. [Lenin], który na nowo zebrał ziemie ruskie, zebrał całą katorżniczą, czarną i ślepą Ruś i stał się jedynym w historii władcą królestwa niskim duchem. Żadnemu ludowemu przywódcy nie udało się zebrać pod swoimi sztandarami tylu złodziejów, morderców, złych wyrodków, takiej kolosalnej armii tępych i zwierzęcych głów! Kogokolwiek by on nie wezwał, zawsze na jego zawołanie zbierają się jedynie złodzieje, wśród których odnaleźć można tylko garstkę uczciwych, lecz niezbyt mądrych fantastów, okłamywanych kobiet i ślepych jak sowy nieuczulych doktrynerów³.

Andriejew, tak jak np. Władysław Reymont w Polsce, w swojej antyutopii *Bun*⁴ czy Marian Zdziechowski w eseju *Renesans a rewolucja*⁵, patrzyli na rewolucję bolszewicką przez pryzmat orgiastycznego doświadczenia niszczenia cywilizacji przez niepohamowany żywioł⁶, pokłosie samobójstwa cywilizacji mieszczańskiej dokonanej w toku I wojny światowej, gdzie – jak pisał Wiktor Jerońfiejew, „obiecany koniec świata rozpoczął się w jednym kraju... [gdzie] ze zgrzytem... świstem opus[ciła się] nad Rosją żelazna kurtyna... [z której] pozostały jedynie fragmenty geografii”⁷. Trzeba było sporej przenikliwości, by w tym zbrodniczym chaosie politycznym i kulturowym dostrzec już w 1925 r. całkiem przemyślane zręby morderczymi środkami wprowadzanego totalitarnego ustroju, dla którego język opisu mógł się pojawić dopiero później, w latach 30. i 40., przemieniając opis doświadczenia barbarzyńskiej rewolucji w pełni spójną konstrukcję zbrodniczego, totalnego systemu.

² M. Heller, A. Niekritz, *Utopia u władzy. Historia Związku Sowieckiego*, t. 1, Londyn 1982, s. 48.

³ L. Andriejew, cyt. za: B. Koroluk, *Bydłęca nirwana Lenina*, „Frona” 2004, nr 32, s. 98.

⁴ Utwór to połączenie baśni i antyutopii, opowiada o buncie zwierząt przeciwko człowiekowi. Powstanie rozpoczyna się od głoszenia hasel równości, sprawiedliwości i zaprowadzenia powszechnego szczęścia, a w rzeczywistości kończy się rzezią i zagładą.

⁵ M. Zdziechowski, *Renesans a rewolucja*, Wilno 1925.

⁶ Hasło „rabuj zrabowane” wyzwoliło masowe niszczycielstwo (zob.: A. Drawicz, *Spór o Rosję*, Warszawa 1992, s. 105).

⁷ Cyt. za: M. Bohun, *Apokalipsa w jednym kraju*, „Przegląd Polityczny” 2004, t. 64, s. 81.

Założenia ideowe i ustrojowe komunizmu po raz pierwszy zastosowano w Rosji. Trzeba dodać, że zasady polityczne komunizmu nie były kontynuacją caratu – tu J. Kucharzewski się mylił⁸. Stanowiły one mieszaną pewnych wątków nowej antropologii myśli europejskiej, silnie widocznej już w myśli renesansowej, a następnie rozwinięte w myśli oświeceniowej i wyrastającego z niej socjalizmu, o prometejskim kształceniu ludzkiego losu zgodnie z własnymi wyobrażeniami idealnego ładu moralnego i społecznego. Taki horyzont idei radykalnie odrzucał chrześcijaństwo z jego koncepcją wolności i nienaruszalnej godności osoby pod absolutną ochroną tabu Boga, czyniąc źródłem moralności ludzkiej całkowicie autonomiczną wolę i nieograniczoną swobodę wyboru. Człowiek stawał się swoim stwórcą i panem, z własnym, tworzonym przez siebie kodeksem etyki. Był tworem duchowej autokreacji i moralnego samostanowienia bez jakichkolwiek transcendentnych ograniczeń, żyjącym w przekonaniu stworzenia idealnej, wyobrażeniowej utopii znoszącej konieczność historii i barier dla totalnej równości moralnej i materialnej⁹.

Doszedł do tego scjentyzm, radykalnie oddzielający świat rzeczywistości naturalnej niezależnej od jakiegokolwiek metafizyki, uznanej za przeszkodę w naukowym rozpoznaniu praw natury i historii i poprzez wolę prawa te zgodnie z projektem utopijnym realizującym. Tym sposobem unicestwiono w cywilizacji europejskiej pojęcie ontologicznej prawdy moralnej, będącej warunkiem koniecznym zachowania wolności i nietykalności osoby, bowiem jak określił to Nicolás Gómez Dávila, „jeśli zapomnimy, że być wolnym to poszukać prawdy, której powinniśmy służyć, wówczas wolność nie będzie niczym innym, niż tylko absolutną pewnością, że rozkazywać nam będzie pan najbardziej nikczemny”¹⁰. Doszedł do tego tradycyjny XIX-wieczny marksizm, z innowacjami rodzimych przywódców bolszewickich: Włodzimierza Iljicza Lenina i Józefa Stalina. Czym to groziło, było wiadomo już dawno. Dostojewski włożył w usta Iwana Karamazowa w *Braciach Karamazow* stwierdzenie dotyczące prometejskiego rewolucjonizmu, tyleż banalne, co profe-

⁸ Zob. J. Kucharzewski, *Od białego do czerwonego caratu*, t. 1–7, Warszawa 1923–1935, wyd. 1 powojenne: red. nauk. A. Szwarz i P. Wieczorkiewicz, Warszawa 1998–2000: „Wielowiekowy despotyzm Rosji wyhodował rojenie o despotyzmie czerwonym, ogarniającym i dziedzinę ducha, wytworzył gotowość do niewolniczego poddania się wszechwładzy doktryny rewolucyjnej” (s. 299). „Wszelki naród zasługuje na taki rząd, jaki ma. W tym znaczeniu powiedzieć można, że Rosja na was zasłużyła. Jesteście tylko rzeczywistym wyrazem jej przeszłości, z niewolniczą pokorą wobec samowładztwa” (s. 319). Kucharzewski jako źródło podaje: B. Короленко, *Письма к Луначарскому* (Париж 1922, s. 26–35, 61). Zob. też: M. Bohun, *Apokalipsa w jednym kraju* „Przegląd Polityczny” 2004, t. 64, s. 106; M. Malia, *The Soviet Tragedy. A History of Socialism in Russia, 1917–1991*, New York 1994, [za:] D. Lloyd Hoffmann, *Stalinism: The Essential Readings*, Blackwell Publishing 2003, s. 65 i nast.

⁹ Przegląd zagadnienia utopii literackiej, filozoficznej z konsekwencjami dla powstania tego rodzaju ustroju: H. Kiereś, *Utopia*, [w:] *Powszechna encyklopedia filozofii*, www.ptta.pl/pef/pdf/u/utopia.pdf.

¹⁰ Nicolás Gómez Dávila; cyt. za: J. Zadencki, *Lewiatan i jego wrogowie. Szkice postkonserwatywne*, Kraków 1998 s. 50.

tyczne: „Jeśli Boga nie ma, wszystko jest dozwolone”. Kafka wyobrażał już sobie system polityczny oparty na nagiej przemocy wyrastającej z uniwersum mentalnego, nieposiadającego nie tylko moralnych, ale nawet wyobrażeniowych ograniczeń prawa boskiego, a stąd i ludzkiego. Autokreacja moralna i materialna człowieka stała się stopniowo autokreacją nagiej przemocy fizycznej i symbolicznej zarazem.

W sierpniu 1919 r. „Czerwony Miecz”, organ prasowy Ogólnorosyjskiej Nadzwyczajnej Komisji do Walki z Kонтрреволюcją i Sabotażem (ВЧК ЧК РСФСР¹¹), powołanej przez Feliksa Dzierżyńskiego, ogłosił na swoich łamach: „Nam wszystko wolno”. Nihilistyczną, nieograniczoną wolność bolszewicką uzasadniano naukową ideologią, której wdrażanie było obowiązkiem władzy, także poprzez usuwanie wszelkich „zawalidróg” na drodze realizacji planu rewolucyjnego. W artykule napisano też: „Nasze człowieczeństwo jest absolutne... jesteśmy pierwszymi ludźmi na świecie, którzy dobywają miecza nie po to, by zniewalać i uciskać, lecz w imię wolności”¹². Nieograniczona wolność stała się drogą totalnego zniewolenia, a kluczową innowacją ustrojową było uznanie partii komunistycznej jako jedyne legitymowanego reprezentanta „klasy robotniczej” na drodze ku społeczeństwu komunistycznemu. Szło za tym odrzucenie liberalno-demokratycznego modelu parlamentarnego jako formy walki politycznej i interpretowanie XIX-wiecznej, nieprecyzyjnej, socjologicznej i w gruncie rzeczy utopijnej formuły marksistowskiej o „dyktaturze proletariatu” jako etapie przejściowym do komunizmu, jak najbardziej konkretnie, tj. jako totalitarnej dyktatury partii komunistycznej nad społeczeństwem.

Oczywiście idea awangardy inżynierów społecznych wyposażonych w wiedzę tajemną dla zbawienia ludzkości, nie była wymysłem komunistów. To stara gnostycka idea obecna w cywilizacji Zachodu od tysiącleci, z którą walczyło bezwzględnie chrześcijaństwo i która stała się podstawą myślenia ideologicznego nowoczesności¹³. Dyktatura proletariatu była niezbędną, jak pisał Lenin,

¹¹ Всероссийская чрезвычайная комиссия по борьбе с контрреволюцией и саботажем при Совете народных комиссаров РСФСР (1917–1922).

¹² K. Dorosz, *Przebudzenie*, „Gazeta Wyborcza”, 12–13 marca 2005, s. 29.

¹³ Zob. zwłaszcza: E. Voegelin, *Nowa nauka polityki*, Kraków 1992; *Wissenschaft, Politik und Gnosis*, 1959; *From Enlightenment to Revolution*, Durham 1975; *Das Volk Gottes. Sektenbewegungen und der Geist der Moderne*, 1994 (wydanie polskie: *Lud Boży*, 1994); *Gnoza polityczna*, red. J. Skoczyński, Kraków 1998; H. Jonas, *Religia gnozy*, Kraków 1994, s. 337–358. Określenia „antynomiczne religie gnostyckie” użył I. Kristol w eseju *Christianity, Judaism, and Socialism* i *Reflections of a Neoconservative: Looking Back, Looking Ahead*, w jego *Neoconservatism: The Autobiography of an Idea* (New York 1995). Hans Otto Seitschek omówił pojęcie gnozy u Erica Voegelina (*Eric Voegelin's Concept of Gnosis*, [w:] *Totalitarianism and Political Religions*, ed. H. Maier, transl. J. Bruhn, Vol. 3: *Concepts for the Comparison Of Dictatorships – Theory & History of Interpretations*, London 2007, s. 214–221) stwierdzając, że Voegelin używa pojęcia gnozy na określenie całej nowoczesności (*modernity*), która dla niego jest ruchem gnostyckim. Wg Voegelina współczesna nauka i niereligijne doktryny przypisują sobie soteryczny charakter, pojawia się w nich wiara religijna z mitycznymi ideologiami obiecującymi zbawienie na ziemi, zwykle po apokaliptycznym przewrocie. Voegelin rozumiał gnozę współczesną bardzo szeroko, zaliczał tu progresywizm, marksizm,

[...] nie w interesie wolności, lecz w interesie zdruzgotania wrogów... [ma ona] zdławić opór wyzyskiwaczy i kierować masami ludności... [lud pracujący powinien] podporządkować się zbrojnej awangardzie... nim nauczy się przestrzegania elementarnych wymogów życia społecznego bez przemocy i bez uległości¹⁴.

Choć w praktyce wprowadzanie założeń ideowych i ustrojowych komunizmu odbywało się stopniowo i miało zawsze lokalny koloryt, jego podstawowe instytucje były terrorem wprowadzane w życie natychmiast, gdziekolwiek komuniści przejęli władzę. Model ustroju komunistycznego jako odmiany totalitaryzmu opierał się na dominacji jednej partii komunistycznej we wszystkich dziedzinach życia. Mechanizmem owej dominacji był tzw. system nomenklatury. Polegał on na dublowaniu stanowisk państwowych i odpowiadających im, nadrzędnych politycznie i je kontrolujących, stanowisk partyjnych, zgodnie z ideologią kierowniczej roli partii komunistycznej. Reprezentowała ona „klasę robotniczą” jako awangardę przemian społecznych, mających doprowadzić do zbudowania bezklasowego społeczeństwa socjalistycznego, a następnie komunistycznego. To w imieniu „klasy robotniczej” partia komunistyczna wprowadzała jako pierwszy etap budowy komunizmu tzw. dyktaturę proletariatu. W wersji bardziej rozbudowanej i najczęściej tajnej, nomenklatura była szeroką listą stanowisk wyznaczonych przez kierownictwo partii komunistycznej nie tylko w instytucjach państwowych, ale ekonomicznych, społecznych i kulturalnych, które mogły być obsadzone tylko przez członków partii, podporządkowanych strukturom decyzyjnym kierownictwa i realizujących jego wytyczne. Oznaczało to pełną symbiozę aparatu partyjnego i państwowego, a ponieważ upaństwowione – poprzez system nomenklatury, na czym polegała dokładnie jego instytucjonalna totalitarność – było całe społeczeństwo, symbioza ta oznaczała całkowitą nad nim kontrolę. System komunistyczny doprowadzał zatem wszędzie do zniszczenia społeczeństwa cywilnego, rozumianego jako ta sfera życia społecznego, która pozostawała niezależna i autonomiczna w stosunku do państwa.

psychoanalizę, komunizm, faszyzm i nazizm, wszystkie one miały mieć podobne struktury i manichejski rodowód. Współczesna gnoza przejawia pewien zestaw cech specyficznych, a w szczególności: zasadnicze niezadowolenie z aktualnej sytuacji (zły porządek świata, nie zaś skaza w człowieku, zbawienie przychodzi przez przekształcenie porządku rzeczywistości przez proces historyczny, następuje ono wyłącznie przez działanie ludzkie prowadzące do unicestwienia świata zastanego i przejścia do całkowicie nowego, człowiek ma zdolności do samozbawienia). Ważnym składnikiem współczesnej gnozy jest też ponowne „ubóstwienie” społeczeństwa z odrzuceniem transcendencji. Voegelin określał gnozy polityczne jako patologiczne usiłowania realizacji królestwa transcendentnej perfekcji przez immanentne środki historyczne, uznawał je za patologię i chorobę umysłu (za: W. J. Hanegraaff, [w:] *Western Esotericism and the Science of Religion: Selected Papers*, ed. A. Faivre, W. J. Hanegraaff, Mexico City 1995, s. 30. Specyficzną formą gnostyckiej myśli było np. „nawrócenie” C. Miłosza na marksizm po „ukąszeniu Hegłowskim” zob.: D. Gawin, *Filozofia apokaliptyki. Rzecz o stosunku Czesława Miłosza do Polaków*, „Teologia Polityczna” 2003, nr 4, s. 116–119.

¹⁴ M. Heller, A. Niekritz, *op. cit.*, t. 1, s. 37, 46–47; jak trafnie zauważył Andrzej Drawicz, bolszewicy jako skrajni nihilisci mieli tylko jeden cel – władzę, to była prawdziwa ich ideologia – władza i jej zdobycie (*Spór o Rosję...*, s. 106).

Kontrola aparatu partyjnego narzucona we wszystkich sferach życia publicznego szczególnie widoczna była w bezpośredniej polityce, działaniach partii, stowarzyszeń i kluczowych dla komunistów środkach masowego przekazu. Nastąpiło podporządkowanie ustawodawstwa i prawa woli kierownictwa partyjnego. Czujną i bezwzględną cenzurą wymuszano ideologiczny monopol. Skorumpowano i narzucono język ideologiczny oparty na kłamstwie, swoistą nowomowę¹⁵. Prowadzono przymusową ateizację, traktując publiczne wyznanie wiary jako zagrożenie monopolu ideologicznego, a instytucje religijne jako złamanie monopolu politycznego. Spychano wiarę religijną przymusem, manipulacją i propagandą do sfery prywatności, starając się odciąć przede wszystkim dzieci i młodzież od wpływu jej „fałszywej świadomości”, traktowanej jako grzech śmiertelny na drodze do świeckiego zbawienia. Religię należało bezwzględnie zniszczyć¹⁶.

Już w 1908 r. grupa socjaldemokratów rosyjskich z A. Bogdanowem, M. Gorkim i A. Łunaczarskim na czele postulowała zastąpienie chrześcijańskiego Boga swoim, przygotowując tzw. plan „bogotwórstwa”. Głosili oni postulat zastąpienia „starego” Boga, „bogiem” nowym, stworzonym przez postępowe klasy społeczne (idea nie nowa, rodem z rewolucji francuskiej). Plan ten spotkał się jednak z ostrym sprzeciwem Lenina, gdyż „każda religia, każda idea o każdej bozi, nawet każdy flirt z bożą jest niewymowną ohydą”¹⁷. Niemniej bolszewicy starali się stworzyć nowe rytuały, świątynie i mity, odrzucając całą tradycję cerkiewną. Symbolizuje to formuła Majakowskiego: „Lenin żył, Lenin żyje, Lenin będzie żyć” i przekonanie: „mówimy Lenin – myślimy partia; mówimy partia – myślimy Lenin”, co było swoistego rodzaju przekształceniem formuły chrześcijańskiej dotyczącej relacji między Chrystusem a Kościołem¹⁸. Bolszewizm był kataklizmem, który lud uznał za fatalistyczne zrządzenie losu:

¹⁵ Nowomowa dawała przedsmak wszechmocy, dostępny od razu, poprzez język nastąpiła jego redukcja i uniformizacja, destrukcja tradycji słowem poprzedzała destrukcję czynów: dewastację zabytków, niszczycielską urbanizację, próby narzucenia nowej wizji przestrzennej. Neologizmy i skrótowce pełniły rolę kontrolną, kreacyjną i odbierającą chęć oporu, skutkowały militaryzacją życia i strachem (A. Drawicz, *op. cit.*, s. 113–122).

¹⁶ Zob.: R. Dzwonkowski, *Martyrologium. Losy duchowieństwa katolickiego w ZSRR 1917–1939*, www.kul.pl/dzwonkowski/przedmowa.html; R. Kuśnierz, *Walka z religią na Ukrainie w latach trzydziestych*, „Więź” 2004, nr 6, s. 115–125; J. Hrycak, *Historia Ukrainy 1772–1999. Narodziny nowoczesnego narodu*, Lublin 2000.

¹⁷ W. I. Lenin, *List do Gorkiego*, cyt. za: B. Koroluk, *Bydłęca nirwana Lenina*, „Frona” 2004, nr 32, s. 96–97.

¹⁸ A. Kurajew, *Reinkarnacja Lenina*, „Frona” 2004, nr 1 (32), s. 102–103. Według A. Pimentowa, Lenin-Partia jawią się jako emanacja lub wcielenie bezosobowego Absolutu, na podobieństwo wedyjskiego Brahmana, ze śladami takiego wedyzmu w poematach Majakowskiego i Wozniesińskiego, przekształcenie Lenina po śmierci w panteistyczny Absolut, z powrotem do archaicznego myślenia religijnego bezobjawieniowych religii Wschodu (zwłaszcza Indie–Iran z bóstwami awatarami o cechach ludzkich, zmysłowych). Występuje tutaj analogia (*ibidem*, s. 104) do gnozy z rozróżnieniem Chrystusa-Boga i Jezusa – człowieka-gniazda dla owego boskiego Chrystusa; zob. też poezje satanistyczne Marksa we „Frondzie” 1994, nr 1, s. 44–45.

[...] nie jako program socjalny, lecz jak prawdziwy przewrót kosmiczny, obdarzony statusem religijnego misterium, władający magiczną siłą zdolną przerzucić adepta z jednego planu bytu w inny [...] Kiedy ten entuzjazm religijnego przeżywania komunizmu wygasł, okazało się, że bez kryptoreligijnej idei ustrój nie mógł przetrwać dłużej niż życie jednego pokolenia¹⁹.

W takim totalitarnym społeczeństwie religia nie jest niebezpieczna jako struktura obrzędu, lecz jako struktura przekazywania sensu metafizycznego, opartego na przekazie Boga osobowego do każdego człowieka, rozumianego jako wolny podmiot moralny, jako unikatowy byt niezależny od władzy, przez sam fakt bycia chronionym przez nienaruszalne tabu Boga, którego nie sposób zniszczyć środkami ludzkimi, szczególnie politycznymi, bo jest bytem wiecznym i poza czasem i przestrzenią²⁰. Dlatego też nie każda religia była dla systemu totalitarnego niebezpieczna, lecz ta tylko, która nauczwała skutecznie moralności metafizycznej, czyli tworzyła człowieka wewnątrznie wolnego i odpowiedzialnego. Chrześcijaństwo w takiej perspektywie jawiło się jako największe zagrożenie totalitarnej władzy nie dlatego, że dysponowało potężną strukturą administracyjną i rozsiewało „zabobon”, „opium dla ludu”, przeszkodę na drodze do społeczeństwa prawdziwie doskonałego. Było niebezpieczne, bo było fundamentalnie antytotalitarne, oparte na jednym jedynym obowiązku, bezwzględnie wiarygodność chrześcijaństwa i jego instytucji weryfikującym – oceniającym rzeczywistość polityczną i społeczną pod kątem właściwego kształtowania sumienia.

Mówiąc inaczej, chrześcijaństwo nie dlatego było zagrożeniem dla totalitaryzmu, że było „zabobonem” możliwym do zlikwidowania „oświeceniowym” rozumem wspartym gulagami. Było dlatego niebezpieczne, gdyż takim zabobonem nie było, chronić bowiem miało nienaruszalną chrześcijańską pamięć (*anamnesis*²¹) wiernych przed pokusą zapomnienia. Pamięć ta, to pamięć nienaruszalnego przypomnienia Boga osobowego z każdym z osobna człowiekiem, Jego nad nim absolutnej

¹⁹ A. Kurajew, *op. cit.*, s. 104–105. Artykuł jest fragmentem książki *Христианство на пределе учини*, Moskwa 2003; zob. też Lenin jako „tytan”: A. Dugin, *To ja zabiłem Lenina*, „Frona” 2004, nr 1 (32), s. 109–110; R. Łętocha, *Czerwona wieża Babel*, „Frona” 2007, nr 2 (43), s. 137–161; M. Bierdiajew, *Źródła i sens komunizmu rosyjskiego*, Kęty 2005. Warto zwrócić też uwagę na rytuały palenia ikon, zakładania błuźnierczych masek itp., jakie opisuje R. Kuśnierz w artykule *Walka z religią na Ukrainie w latach trzydziestych...*, s. 115–116, a także komunistyczną „konsekrację” cerkwi, opisaną na s. 118–119 czy wymuszanie udziału wiernych w profanacji: s. 119.

²⁰ Zob. też: L. Kołakowski, o moralności minimalnej i gradacji permissywnych kodeksów moralnych, z katolickim jako najbardziej rygorystycznym: *Czy diabeł może być zbawiony i 27 innych kazań*, Londyn 1984, s. 106–110. Moralność bez Boga z próbami odpowiedzi na pytanie, czy gdy nie ma Boga, to „wszystko wolno” (s. 110–118); przegląd zagadnienia ateizmu: Z. J. Zdybicka, *Ateizm*, [w:] *Powszechna encyklopedia filozofii*, www.ptta.pl/pef/pdf/a/ateizm.pdf.

²¹ *Sensu stricto*, liturgicznie: z gr. *ἀνάμνησις* – pamięć jest to liturgiczne przypomnienie odkupienia, zmartwychwstania, wniebowstąpienia, panowania po prawicy Ojca i paruzji. Anamnezę zachowują liturgie zarówno wschodnie, jak i łacińskie. Opiera się na Łk. 22, 19 i 1 Kor. 11, 24–25.

ochrony, broniącej wolności jednostki jako moralnego podmiotu przed każdą władzą, społecznym konformizmem i jednocześnie każdym subiektywistycznym szaleństwem²². Dlatego uderzenie w chrześcijaństwo wymierzone było nie tyle w zlikwidowanie instytucji kościołów czy związków religijnych, ile w instytucje te jako świadków w sztafecie pokoleń chrześcijańskiej pamięci, gwaranta nienaruszalności podmiotu moralnego – ostatecznego oporu antytotalitarnego.

Stąd uderzenie w ich niezależność materialną, odcięcie od nauczania młodzieży, oraz wszechogarniający werbunek agentów i terror w celu zniszczenia zaufania i uformowania instytucji konformizmu i strachu. Mobilizacja niszczycielskiego tłumu przeciw cerkwi, ułatwiona była jej symbioza z władzą carską. Cerkiew traktowana była jako organ państwa rosyjskiego i takim też organem tylko państwa komunistycznego miała pozostać, tyle że ze zniszczoną zdolnością przekazu metafizycznego. W ten sposób dekonstruowano podmiot moralny samego duchowieństwa, co było warunkiem koniecznym uniemożliwienia dalszego przekazywania *anamnesis*, z ewentualną tolerancją przekazu charytatywnego czy ograniczonych form kontrolowanej ortopraksji²³. Pobudzano inicjatywy „odnowy” religii przy pełnej akceptacji bolszewizmu²⁴, duchownych niepodporządkowanych prześlado-

²² Jak pisał M. A. Krąpiec (*Moralność*, [w:] *Powszechna encyklopedia filozofii*, www.ptta.pl/pef/pdf/m/moralnosc.pdf): „Spośród znanych etyk, jedynie etyka chrześcijańska uwzględnia wszystkie czynniki stanowiące o istocie moralności. Etyka chrześcijańska nie tworzy moralności. Moralność jest dana wraz z człowiekiem jako bytem działającym rozumnie i wolnie. Moralność pomaga człowiekowi realizować się przez spełnianie dobra. Błędem jest identyfikowanie etyki jako teorii życia moralnego z moralnością. Żadna teoria nie konstytuuje rzeczywistości, w tym rzeczywistości życia moralnego. Dlatego tendencje usiłujące wyprowadzić moralność z teorii etycznych są zasadniczą pomyłką, jeśli nie kłamstwem w stosunku do rzeczywistości, a usiłowanie sprowadzenia życia moralnego do apriorycznie, często błędnie pojętych etyk w celu zapanowania nad człowiekiem jest zakłamaniem. Można tworzyć różne etyki, ale moralność jest jedna, ogólnoludzka, polegająca na racjonalnym realizowaniu dobra w ludzkim wolnym działaniu. Etyk jest wiele i można je tworzyć jak każdą teorię, mając na uwadze różne zamierzenia dotyczące kierowania ludzkim działaniem”.

²³ Chociaż i obrzędy prawosławne były mocno krytykowane, jako wspierające moralność hamującą nowy porządek, zob. M. Kwiecień, *Homo sovieticus wobec religii. Pytanie o Boga i człowieka w okresie istnienia Związku Radzieckiego*, „Przegląd Religioznawczy” 2006, nr 1 (219), s. 19–34.

²⁴ T. Terlikowski, *Cerkiew Stalina*, „Nowe Państwo” 2003, nr 10, s. 36. Prawosławne duchowieństwo stało się w dużym stopniu poddane bolszewikom, zwłaszcza od deklaracji Sergiusza I z 1927 r. i powstania Cerkwi katakumbowej; prawosławie usiłowało się ratować przez mechanizm wyborczy i przyjęcie roli opozycji wobec bolszewików (S. Fitzpatrick, *Everyday Stalinism: Ordinary Life in Extraordinary Times: Soviet Russia in the 1930s*, New York 1999, s. 179–182). Z obszernej literatury zob. np.: J. Shelton Curtis, *The Russian Church and the Soviet State*, Boston 1953; J. Ellis, *The Russian Orthodox Church: A Contemporary History*, Bloomington 1986; D. V. Pospelovsky, *The Russian Church Under the Soviet Regime 1917–1982*, St. Vladimir’s Seminary Press, 1984; idem, *A History of Marxist-Leninist Atheism and Soviet Anti-Religious Policies*, New York 1987; G. Young, *Power and the Sacred in Revolutionary Russia: Religious Activists in the Village*, Pennsylvania State University Press 1997; D. Peris, *Storming the Heavens: The Soviet League of the Militant Godless*, Ithaca 1998; W. B. Hus-

jąc. Tylko w 1922 r. komuniści wymordowali przeszło 8 tys. duchownych wszystkich wyznań²⁵. Zniszczono dużą część z ok. 100 tys. cerkwi rosyjskich, część „dekonsekwrowano” na muzea ateizmu, magazyny, sale koncertowe czy hale sportowe²⁶. Aktem sprzeciwu była anatema patriarchy Moskwy Tichona rzucona na rząd komunistyczny w styczniu 1918 r. Przemocą i strachem podporządkowano kościoły i stan kapłański. Symbolem destrukcji i pustki Sowietów stało się wysadzenie Soboru Chrystusa Zbawiciela, w miejscu którego miał powstać Pałac Rad. Wobec braku środków, w miejscu leja po eksplozjach wybudowano basen. Po 1991 r. sobór zrekonstruowano i znów celebryje się w nim liturgię.

* * *

Środków dla zagwarantowania panowania utopii kłamstwa, niezależnie od rozbudowanego aparatu policji politycznej²⁷ i nomenklaturowej armii, dostarczała upaństwowiona gospodarka w warunkach zniszczenia wolnego rynku. Doszła do tego kontrola życia prywatnego jednostek metodami administracyjnymi, poprzez wszechobecną agenturę i wychowywanie młodzieży przez państwo za pomocą „frontowych” organizacji młodzieżowych, z ograniczeniem, czy wręcz wykluczeniem w tym procesie roli rodziców. System podszyty był wszechobecnym psychologicznym strachem i nieufnością w życiu prywatnym. Czeski dysydent Václav Havel szcharakteryzował go wiele lat później w swoim liście do I sekretarza Komunistycznej Partii Czechosłowacji Husáka w 1975 r., następująco:

Dlaczego ludzie tak się zachowują, jak się zachowują... Odpowiedź jest oczywista – pcha ich do tego strach... Strachu, o którym mówię, nie należy wyobrażać sobie jako pewnej konkretnej emocji. Większość ludzi, jakich zdarza nam się widywać, nie trzęsie się ze strachu jak

band, „*Godless Communists: Atheism and Society in Soviet Russia*”, DeKalb 2000; E. Roslof, *Red Priests: Renovationism, Russian Orthodoxy, and Revolution, 1905–1946*, Bloomington 2002; G. Kucharczyk, *Czerwone karty Kościoła*, Kraków 2008; *Le Livre noir du communisme. Crimes, terreurs, répression*, red. S. Courtois, R. Laffont, Paris 1997; R. Dzwonkowski, *Kościół katolicki w ZSSR 1917–1939. Zarys historii*, Lublin 1997. Masowa infiltracja agenturalna: N. Davis, *A Long Walk to Church: A Contemporary History of Russian Orthodoxy*, Oxford 1995, s. 96. Nawet Kościół katolicki w Polsce, najbardziej niezależny i niezniszczony ze wszystkich kościołów, był dotknięty takim zjawiskiem, por. np.: T. Isaakowicz-Zaleski, *Księga wobec bezpieczeństwa na przykładzie archidiecezji krakowskiej*, Kraków 2007.

²⁵ M. Heller, A. Niekricz, *op. cit.*, t. 1, s. 111.

²⁶ B. Koroluk, *Antysemityzm czy antychamizm*, „Frona”, nr 17/18, s. 327–329; tam przywołane opowiadanie M. Cwietajewej, *Wolny przejazd*; na s. 329 – wzmianka o zniszczeniu 50 tysięcy cerkwi i eksterminacji 42 tys. samych tylko duchownych w ciągu pierwszej dekady panowania bolszewickiego.

²⁷ Był to model dualistyczny: policji porządkowej (milicja w ZSRR) i policji politycznej, znajdującej się poza nawet komunistyczną kontrolą sądową, wymierzająca kary wedle ideologicznego swobodnego uznania, podlegającej „wodzowi” – nieomylnemu i bezbłędnemu (deifikacja), zob.: R. Pipes, *Rosja bolszewików* (fragment książki), „Rzeczpospolita”, 2–3 lipca 2005, s. 10; tam też celny wniosek, że totalitaryzm to nie nadmiar państwa, tylko zaprzeczenie państwa jako instytucji chroniącej właśnie przed totalitarnym zagrożeniem.

Budowa ustroju totalitarnego w Związku Sowieckim

osika – sprawiają raczej wrażenie zadowolonych i pewnych siebie... [chodzi] o bardziej lub mniej świadomy udział w zbiorowej świadomości trwałego i wszechobecnego zagrożenia... o powolne przyzwyczajanie się do tego zagrożenia... o coraz bardziej uważane za oczywistość opanowywanie różnych form dopasowywania się jako jedyne go skutecznego sposobu samoobrony.

Pisarz Egon Hostovský ujął to jeszcze inaczej, twierdząc, że wyemigrował zaraz po objęciu władzy przez komunistów gdyż „tak strasznie się bał, co mógłby zrobić, gdyby został”²⁸. Życie codzienne pozbawione wolności i różnorodności dawało stopniowo, choć nieubłagane, coraz mniejszy margines swobodnych działań, a ucieczka w prywatność, naturalna w takich wypadkach dla większości ludzi, okazywała się iluzją, gdyż ona sama stawiała się stopniowo wszechogarniającym uniwersum autoprzymusu mimikry, cenzury, strachu i nieufności jako stylu życia²⁹. Rozpad społeczeństwa obywatelskiego stawał się totalny, a jedynym punktem odniesienia nie tyle już działań, ile odruchów psychicznych, stawało się wszechobecne państwo, źródło egzystencjalnego terroru. W rzeczywistości sowieckiej pamięć i historia stały się stale podmienianą prowizorką, czyniąc z nich wynaturzone narzędzie rozbicia pamięci jako świata tożsamości. Przyszłość i teraźniejszość nie miały już statusu ontologicznego i nie stanowiły źródła sensu moralnego, lecz były nieustannie dla doraźnych potrzeb ideologicznych tworzone przez władzę.

W takim społeczeństwie nie tylko giną prawdziwe wartości, ale wytworzenie nowych mimo usiłowań totalitarnej władzy okazuje się niemożliwe, gdyż te w świecie wszechobecnej mimikry stają się niebezpieczną, często śmiertelną pułapką³⁰, gdyż unicestwiają jakikolwiek sens wartości poprzez unicestwienie jednostkowego podmiotu moralnego. Wartości istnieją bowiem, gdy ważna i prawdziwa staje się wypowiedź aksjologiczna o konkretnym, rzeczywistym człowieku i szacunku dla niego, nie zaś wypowiedź dla ideologicznego czy naukowego abstraktu:

Z refleksji nad ludzką kondycją wynika, że szacunek dla człowieka nie oznacza szacunku dla pojęcia, lecz dla jestestwa, które ma szczególne wymagania. Pogarda dla człowieka, która doszła do głosu w totalitarnych utopiach, oznacza zaś pogardę dla tego, czego on fundamentalnie potrzebuje, aby być takim jestestwem. Poszanowanie praw znaczy poszanowanie pewnych wymagań, które należy najpierw poznać, a nie wymyślać człowieka wedle woli budowniczych lepszego jutra [...]. Z doświadczeń XX w. płynie taka oto lekcja: mamy granice, których sobie nie wybieramy i które powinniśmy brać pod uwagę, zamiast próbować je usunąć, bo próby ich usunięcia prowadzą do strasznych skutków³¹.

²⁸ Cyt. za: „Gazeta Wyborcza”, 1–2 lutego 2003, s. 13.

²⁹ Trafnie stwierdził Andrzej Drawicz (*Spór o Rosję...*, s. 107–112), że totalitaryzm chce wszystkiego i musi mieć zapewnioną władzę nad słowem, szczególnie ważną rolę w tworzeniu takiego systemu odgrywają dyspozycyjni pisarze. Dzieło literackie doskonale bowiem wnika w życie prywatne, kształci myślenie na długi czas i ma autorytet słowa pisanego przekazującego wartości.

³⁰ Zob. znakomitą analizę tego w powieści G. Władimowa *General i jego armia*, Kraków 1999, s. 422, 423, 428; K. Pietrzycka-Bohosiewicz, *Posłowie*, [w:] *ibidem*; R. Śliwowski, *O autorze generała i jego armii*, [w:] *ibidem*, s. 14.

³¹ C. Delsol, *Esej o człowieku w dobie późnej nowoczesności*, Kraków 2003, s. 36–37.

Dlatego też pierwiastek prometejsko-mesjański będący ideologicznym sztafżem formy despotyczno-biurokratycznej, choć uwiódł miliony³², nie był w stanie wytworzyć żadnego trwałego sensu moralnego, który nie ulegałby nieustannej autodestrukcji i nie powodował agresji wobec każdej rzeczywistości czy instytucji będących źródłem takiego sensu moralnego, szczególnie chrześcijaństwa. W takim społeczeństwie rzeczywistość zewnętrzna stawiała się jedynie nieustannym, doraźnie kształtowanym tworem władzy, zaś rzeczywistość moralną jednostki kształtowały tylko różne odmiany strachu przed władzą. W tej pustce aksjologicznej sensem istnienia stawał się jedynie biologiczny instynkt przetrwania, a jednostka stopniowo dokonywała autodestrukcji etycznej, podmiot moralny przestawał istnieć³³. Zostaje uformowany człowiek nowego typu, człowiek sowiecki, którego zastraszyć i upokorzyć było tak łatwo, iż naga siła bezpośredniego terroru nie wydawała się, po okresie jego uformowania, konieczna. Ci zaś, którzy się w imię moralnego podmiotu i wolności buntowali, zostali uznani w tak uformowanym już społeczeństwie terroru i automatycznego strachu bez masowego terroru, z autentycznym przekonaniem oceniających, za osoby niespełna rozumu i odsyłani byli do szpitali psychiatrycznych³⁴. W tym sensie strach jako element kultury politycznej totalitaryzmu był warunkiem koniecznym funkcjonowania jego struktur ustrojowych zarówno w hitleryzmie, jak i komunizmie.

Charakterystyczna jest rola ustrojowa przemocy w komunizmie. Masowy terror czasów leninowskich czy stalinowskich, później powielany we wszystkich krajach wprowadzających komunizm, traktowany był nie tylko jako środek eliminacji bezpośrednio się opierających, choć w początkowej fazie rewolucji bolszewickiej terror taki był szczególnie widoczny. Celem terroru było także złamanie organicznych i tradycyjnych struktur ekonomicznych, społecznych i relacji międzyludzkich, a więc zniszczenie cywilizacji we wszystkich jej przejawach, aby uczynić ze społeczeństwa mierzwę, zbiór zastraszonych jednostek, możliwą do przekształca-

³² *Ibidem*, s. 46–47, s. 53 i nast.: „w ciągu dwóch ostatnich stuleci usiłowano zastąpić stare struktury nowymi, aby ludzkiemu światu nadać nową postać i w ten sposób posunąć się naprzód na drodze ziemskiego zbawiania [...]. Naturalnie, przemoc sprawowana przez totalitaryzm jest potworna, ale równie przerażający jest korzeń totalitarnego błędu: przekonanie, że jeśli chodzi o człowieka, wszystko jest możliwe”.

³³ W przemówieniu w Rosyjskiej Akademii Nauk, wygłoszonym we wrześniu 1997 r. Aleksander Solżenicyn mówił „o ogólnym zniszczeniu od wewnątrz – od 1917 r. – moralnych filarów, współczucia, pomocy ubogim i słabym, zaniku pamięci historycznej oraz narodowej, jednoczącej świadomości”. Za: V. Possenti, *Religia i życie publiczne. Chryścijaństwo w dobie ponowozytnej*, tłum. T. Żeleźnik, Warszawa 2005, s. 213, przyp. 37.

³⁴ Wysyłano do szpitala psychiatrycznego specjalnego rodzaju (ros. *психиатрическая больница специального типа – психотурма; психотюрма*, pot. *psichuszka, psichuška*) na „terapię”. Zob. W. Bukowski, S. Gluzman, *A Manual on Psychiatry for Dissenters*, 1978; B. Brądkiewicz, *Psychiatria radziecka jako instrument walki z opozycją polityczną w latach 1918–1984*, Toruń 2004; A. Koryagin *Unwilling Patients*, „Lancet” 1981, No. 8224 (1), s. 821–824; „Karta” (podziemna) 1984, nr 2; T. Nasierowski, *Psychiatria polityczna do 1951 roku*, „Postępy Psychiatrii i Neurologii” 1996, nr 5. Także wyjątkowe wspomnienia pacjenta takiego szpitala Władimiera Bukowskiego *I pownaca wiatr*, Polonia, Londyn 1984.

nia według nowego planu ideologicznego. Terror miał zniszczyć impuls i pamięć wolności³⁵. W tym sensie nie było w terrorze nic ze spontaniczności, charakterystycznej dla przemian rewolucyjnych. W momencie, kiedy terrorem bezpośrednim zniszczono starą cywilizację, tworzenie nowej odbywało się już przy pomocy terroru znacznie subtelniejszego, z założeniem, że brak akceptacji nowego porządku jest wynikiem bądź błędu intelektualnego, bądź aberracji psychicznej, wynik nieskutecznie wdrukowanego w pamięć wspomnienia terroru, którego już nie trzeba było bezpośrednio stosować, zadowalając się jego pamięcią społeczną, przypominającą nieustannie, że jest zawsze możliwy do zastosowania.

To poprzez pamięć terroru bezpośrednio zakorzenionego w podświadomej pamięci społeczeństwa, starano się tworzyć warunki wszechogarniającego konformizmu i gotowości do kolektywnej uległości. System stał się tym samym niezwykle stabilny, bo pracowały na jego utrzymanie struktury kontroli społecznej wymuszające właściwe zachowanie i natychmiast wskazujące nieuległych. Stąd komuniści stosowali nie tyle przemoc, na tle której opór mógł być heroicznym doświadczeniem społecznym, ile izolację, odsunięcie, rozbięcie osobowości i najbliższych więzów dających poczucie sensu – wyrzucenie poza nawias życia społecznego, w nicość. Nie jest przypadkiem, że stosowanie psychiatrii do represji politycznej w ZSRR było elementem wykazania aberracji umysłowej u buntujących się i ich powolnym niszczeniem w antyświecie sal psychiatrycznych. Wobec Solżenicyna zastosowano jedynie „wygnanie z [radzieckiego] raju”, zagrożono tym także Borysowi Pasternakowi.

System komunistyczny miał oczywiście w początkowej fazie również niebagatelny atut który, przy pomocy manipulacji, pozwolił na utrzymywanie sporej części społeczeństwa w przekonaniu, że terror służył w ostatecznym rachunku postępowi. Nacjonalizacja i likwidacja własności prywatnej doprowadziły do sytuacji, w której produkcja i dystrybucja stały się częścią administrowania państwowego. Podporządkowano je celom politycznym, a mobilizacja mas ludzkich dla realizacji tych celów stała się dzięki przymusowi łatwa. Komunizm zatem mógł zrealizować gigantyczny projekt inżynierii społecznej, zgodnie z prometejskim zadaniem stworzenia nowego człowieka i społeczeństwa doskonale sprawiedliwego, zaczynając od pełnego zaspokojenia podstawowych potrzeb, które rozumiał prymitywnie materialistycznie. Stąd szybki wzrost gospodarczy w początkowej fazie komunizmu, możliwy do osiągnięcia dzięki wykorzystaniu na masową skalę prostych, ilościowych czynników wzrostu ekonomicznego.

Należały do nich liczna, tania siła robocza z przeludnionego rolnictwa, rozwinięte na masową skalę zasoby energetyczne i surowcowe, możliwość gigantycznej akumulacji kapitału bez konieczności oglądania się na presję konsumpcyjną społeczeństwa, wyczerpywanie zasobów ekologicznych bez obawy protestu społecznego,

³⁵ Zob.: W. Grossman, [w:] *Życie i los*, tłum. J. Czech, Warszawa 2008: „Naturalna dążność człowieka do wolności jest niezniszczalna, można ją zdławić, ale nie sposób zniszczyć. Totalitaryzm nie może wyrzec się przemocy. Zginąłby, gdyby się jej wyrzekł. Wieczna, nieustanna, bezpośrednia czy zamaskowana przemoc jest podstawą totalitaryzmu. Człowiek bowiem nie wyrzeknie się wolności. Ten wniosek rozjaśnia nasz czas, daje nadzieję na przyszłość”.

koncentracja wysiłku na wybranych celach, z absolutnym luksusem politycznego lekceważenia pozostałych. Ponadto czyniąc to komuniści posłużyli się stosunkowo prostymi technologiami z lat 1870–1940, nie wymagającymi wyrafinowanej bazy innowacyjnej, a zdolnymi do prostego naśladownictwa, by wspomnieć tutaj tylko metody przemysłu metalurgicznego czy system organizacji pracy Taylora.

Komunizm wreszcie zbastardyzował i uczynił narzędziem swojej polityki najpotężniejszy z impulsów kultury nowożytnej – impuls demokratyzacji wszystkiego i wszystkich, który realizowany w sposób natychmiastowy, nieregulowany kulturą i zastanymi instytucjami społecznymi i politycznymi, stał się niszczącym, zawistnym egalitaryzmem totalnym, oddanym trafnie bolszewickim hasłem „rabuj zarobowane”. Bolszewizm zwyciężył też dlatego, że proponował utopię natychmiastowej gratyfikacji materialnej: wszystko, wszystkim i natychmiast, a negatywne zderzenie się z rzeczywistością tłumaczył wrogiem (zewnątrznym i wewnętrznym), dla pokonania którego wyzwał za pomocą socjotechnik, w warunkach monopolu władzy, potężne resentymenty i frustracje społeczne, następnie umiejętnie je kanalizując.

Środkami masowego przymusu, system doprowadził zatem do olbrzymich zmian społecznych, które przyniosły dużej części ludności, choć tylko okresowo i na dość niskim poziomie, awans ekonomiczny i społeczny. Nastąpiła gwałtowna urbanizacja, fragmentaryczny wzrost wykształcenia, wyrównanie w dół poziomu dochodów zgodnie z oficjalnie egalitarną ideologią, powszechną dostępność do systemu opieki zdrowotnej na podstawowym poziomie i tymczasowy wzrost bezpieczeństwa socjalnego. Te cechy rozwojowe komunizmu i nadzieja na ciągłą modernizację spowodowały, że poparły go, najczęściej oportunistycznie i mimo terroru, niektóre grupy społeczne, dla których był szansą na szybki awans lub przynajmniej, jak stało się to w dużej części z intelektualistami.

Stąd też międzynarodowe fascynacje komunizmem, szczególnie w krajach słabiej rozwiniętych, oraz tych, dla których kapitalistyczny i rozwinięty Zachód, na skutek zaszłości kolonizacyjnych i często neoimperializmu, stał się traumą skutecznie odstręczającą od przyjęcia jego modelu rozwoju gospodarczego i społecznego. Przemiany społeczne w krajach komunistycznych doprowadziły do wykształcenia się z czasem nowej, anachronicznej z punktu widzenia rozwoju społeczno-gospodarczego, struktury społecznej, składającej się z biurokracji partyjnej i państwowej, tzw. nomenklatury, wielkoprzemysłowej klasy robotniczej, rolniczej klienteli państwa komunistycznego i wreszcie nowej inteligencji, z czasem w części system na różne sposoby kontestującej. Owe grupy znajdowały nowe, najczęściej nieformalne, sposoby wyrażania interesów i ambicji, co prowadziło do korupcji, nieprzejrzystości życia publicznego i roszczeniowego stosunku do państwa, które choć z czasem nie było w stanie go zaspokajać, nieustannie go wyzwało³⁶.

³⁶ Zob. np.: R. Pichoja, *Historia władzy w Związku Radzieckim 1945–1991*, Warszawa 2011; S. R. Burand, [w:] R. E. Zickel, *Soviet Union (former) – Country Study*, chapt. 7, Library of Congress 1989; E. A. Федосова, *Номенклатура: генезис, развитие, смерть (1918–1989)*, Москва 1997; М. Восленский, *Номенклатура. Господствующий класс Советского Союза*, Москва 1991.

Po śmierci Stalina system zaczął się liberalizować i w większości krajów komunistycznych zależnych od Związku Sowieckiego partia zrezygnowała z masowego terroru i pełnej kontroli nad życiem prywatnym, stopniowo przekształcając system totalitarny w autorytarny. Po części rezygnowano z ideologii komunistycznej na rzecz różnych odcieni nacjonalizmu i legitymizacji władzy, wyłącznie w kategoriach polityki realnej lub utrzymania statusu mocarstwowości. Liberalizacja systemu była możliwa dlatego, że zachowanie monopolu partii nie wymagało już wszechobecnego terroru. Komunistyczne elity, zainteresowane jedynie utrzymaniem uzyskanej władzy i dóbr, ustabilizowały się. Jednak owe elity w drugim pokoleniu przestały wierzyć, że komunizm jest czymkolwiek więcej niż systemem władzy legitymowanym przez mniej lub bardziej pragmatyczne przesłanki. Masowy terror został zastosowany w fazie narzucania systemu komunistycznego, bo był konieczny. Opór, nawet bierny, olbrzymiej części społeczeństw w początkowym okresie jego wprowadzania, był na tyle powszechny, że musiał być złamany przemocą. Złamane społeczeństwo z przetrąconym kręgosłupem i wszechogarniającym strachem, nie mogło przez długi okres wykorzystać liberalizacji, by zagrozić komunistom. Monopol ideologiczny skorumpowanego języka publicznego zapewniał panowanie w sferze symboli, narzucając oficjalny paradygmat myślenia o rzeczywistości. Niszczył on moralność, łamał charaktery i demoralizował całe społeczeństwa, czyniąc z nich zbiór zatomizowanych jednostek, komunikujących się i organizujących wzajemnie między sobą jedynie za pośrednictwem państwa. Atomizacja miała swoją stronę strukturalną, wyrażającą się w braku jakichkolwiek niezależnych instytucji pośredniczących w społeczeństwie cywilnym, ale także będący jego konsekwencją wymiar świadomościowy objawiający się całkowitym brakiem zaufania jednostkowego.

Trudności z odbudową społeczeństwa obywatelskiego w Europie Wschodniej po upadku komunizmu w 1989 r., wynikają m.in. z braku owego kapitału społecznego, jakim jest elementarne zaufanie społeczne i jednostkowe, warunek konieczny jakiegokolwiek przedsięwzięcia wspólnotowego³⁷. System taki wytwarzał bowiem bezradność indywidualną i społeczną, połączoną z gigantyczną roszczeniowością wobec wszechobecnego, choć niewydolnego gospodarczo i cywilizacyjnie państwa. Walka o dobra coraz mniej dostępne i rozdzielane przez rozkładający się aparat administracyjny, tworzyła rozgałęziony system paternalistyczno-korupcyjny, wiążący wszystkich w system zależności, niewymagający już w pewnym momencie stosowania bezpośredniego przymusu. Przy stosunkowo kwitnącym życiu prywatnym i towarzyskim, będącym rodzajem rekompensaty za wykluczenie z niezależnego działania w sferze publicznej i gospodarczej, czy szerzej społecznej, i stąd gigantycznej dostępności wolnego czasu, tworzyły się społeczeństwa

³⁷ C. Abele, *Civil Society Assistance in Central and Eastern Europe The Cases of Poland and Slovakia*, „Journal of Democracy” 1999, Vol. 10, No. 1, s. 124–125.

regresywne, rozmontowujące niezauważalnie acz nieubłagane nie tylko zewnętrzne, polityczne, ekonomiczne czy społeczne instytucje organizacji społecznej wytworzonej i internalizowanej przez pokolenia, ale głębsze kody kulturowe czyniące życie nie tylko cywilizowanym, ale odpowiedzialnym i odpornym siłą swojej kultury na wyzwania egzystencjalne. To wymarcie pokolenia strachu i degeneracja elit komunistycznych, przy sprzyjających warunkach zewnętrznych i umiętnym kanalizowaniu frustracji przez ruchy opozycyjne rozmontowały system, który zaczął umierać w momencie, gdy nie miał już woli, bo przecież nie siły, by mordować w następnych pokoleniach.

Wraz z wygasaniem możliwości rozwojowych, w miarę wyczerpywania prostych czynników produkcji, system komunistyczny wszedł w fazę permanentnego kryzysu społeczno-gospodarczego, z jednoczesnym stopniowym rozkładem systemu centralnego sterowania gospodarką, spowodowanego polityką nieformalnych regionalnych i branżowych grup nacisku w ramach struktur partyjno-państwowych. Gospodarki komunistyczne okazały się niezdolne do innowacji i przejścia skomplikowanych technologii zachodnich, szczególnie w trakcie tzw. trzeciej fali skoku technologiczno-informatycznego lat 70. i 80. XX w., co okazało się ciosem śmiertelnym szczególnie dla kompleksu wojskowo-gospodarczego krajów komunistycznych. Reformy ekonomiczne i polityczne były spóźnione i systemowo nieskuteczne, a próby wewnętrznego reformowania politycznego skutkowały rebelią niepokornych intelektualistów partyjnych – rewizjonizmem – i kontrakcją establishmentu komunistycznego, np. w Czechosłowacji w 1968 r. W części krajów komunistycznych stopniowo dochodziło do powstania zrębów społeczeństwa cywilnego, niezależnego od władzy komunistycznej, ruchu dysydenckiego jak w Czechosłowacji i otwartej opozycji systemowej jak w Polsce. Inne kraje przyjęły kurs na wypuszczenie spod kontroli ekonomiki i prowadzenia polityki autorytarnej modernizacji, np. w Chinach. Pod koniec XX w. system jednak się załamał, a Jesień Ludów w Europie Wschodniej w 1989 r. obaliła komunizm w krajach satelickich ZSRR, czyniąc go anachronizmem nawet w jego własnej ojczyźnie.

Można pokusić się o stwierdzenie, że żaden system cywilizacyjny nowożytnego świata, a system komunistyczny można za taki uznać – mimo jego stosunkowej historycznej krótkotrwałości i wielorakich meandrów jego intensywności – nie zaangażował w utopijną modernizację tak gigantycznych środków ideologicznych, środków przymusu i środków ekonomicznych, z tak niewspółmierną ceną, którą trzeba było zapłacić, by wymienić jedynie sto milionów zamordowanych i zamęczonych ofiar, przy tak nikłych rezultatach. Bowiem tylko jakaś skuteczność modernizacyjna mogłaby być jakimś kalekim, *post factum* usprawiedliwieniem. Kiedy w przyszłości, z perspektywy czasu, zostanie spisana ostateczna historia komunizmu, a wymrą ci, którzy komunizm – z racji obrony swoich wyborów i idealizmu młodości, która niemal zawsze, nawet jeśli oddana w służbę wątpliwej wartości, jest piękna – usprawiedliwiają, jest wielce nieprawdopodobne, by z tego najdłuższego i najbardziej tragicznego doświadczenia ludzkości w XX w., udało się ocalić cokol-

wiek, co miałoby mieć charakter cywilizacyjnie uniwersalny, twórczy i wejść do nieprzemijającego dziedzictwa ludzkości.

Wszystko to bowiem, co taki walor mogło by mieć, w obrębie dotkniętych tym doświadczeniem społeczeństw, przy bliższym oglądzie zostało dokonane bardziej pomimo i wbrew niż dzięki komunizmowi, a społeczeństwa przezeń zdemoralizowane będą potrzebowały pokoleń, by wyjść, w sensie oczywiście kulturowym, bo przecież nie instytucjonalno-politycznym czy bezpośrednio ekonomiczno-organizacyjnym, z cienia traumy przezeń spowodowanej. Spór o to, czy komunizm był doświadczeniem i drogą modernizacji Rosji i innych krajów komunistycznych, tyle że niezwykle kosztowną, a także czy komunizm był jedynie krwawym wariantem nowoczesności, będzie się zapewne toczył długo, podobnie jak spór o to, czy takim zjawiskiem był hitleryzm. Należy jednak pamiętać o zasadniczych różnicach wyjściowych. Choć chwilowo zniszczył Niemcy, dokonując pewnej modernizacji, to jednak rozpoczął się w łonie określonego, rozwiniętego społeczeństwa z nawykami kapitalistycznymi i nawyków tych nie zniszczył. Dzięki temu nie był zjawiskiem całkowicie cywilizacyjnie odrębnym, choć dewastującym, od cywilizacji industrialno-kapitalistycznej. Dzięki temu udało się Niemcom relatywnie szybko wrócić do systemu produkcji, innowacyjności i organizacji społecznej, który po wojnie przyniósł im państwo dobrobytu i stabilizację demokratyczną.

W komunizmie społeczeństwa poddane jego eksperymentom zanim jeszcze zdążyły wejść na drogę modernizacji zachodniej, uległy przekształceniom, które miały być tej drogi zaprzeczeniem, przy jednoczesnym skoku do nowej cywilizacji. Jego długotrwałość, szczególnie w ZSRR, miała zatem skutki wybitnie niszczące i powrót do rzeczywistej modernizacji będzie znacznie trudniejszy, bo narzędzia „nowej” modernizacji okazały się zupełnie utopijne, a demoralizacja społeczna głębsza. W tym znaczeniu klęska komunizmu oznaczała nie tylko klęskę w sensie praktycznym, tj. niezrealizowania celów doktryny, ale i skierowanie przy pomocy terroru licznych pokoleń społeczeństw, o jakim nie mogła nawet marzyć III Rzesza, w absolutnie ślepy zaulek cywilizacyjny. Żaden jego element nie mógł wejść w nurt cywilizacji Zachodu po jego obaleniu. Owo wejście oznaczać musiało całkowite przewyciężenie całości kodu kulturowego komunizmu. Jego częścią było też zdemoralizowane, mimo że w większości pozostające w opozycji, społeczeństwo, jak i wywodzące się z niego nowe elity. W niektórych krajach pokomunistycznych elity opozycyjne starały się jednak odciąć od poprzedniego systemu przeprowadzając np. lustrację. Takim był przypadek zdecydowanej większości tych krajów. W innych, np. Polsce, system miał ewolucyjnie przejść transformację, a stąd symbioza starych elit z nowymi i swoisty handel wymienny: oddanie władzy za gwarancję bezpieczeństwa i uwłaszczenie na majątku narodowym.

Ponieważ komunizm reprezentował jednak regres cywilizacyjny pojawiło się dramatyczne pytanie, jak ponownie podłączyć się w główny nurt cywilizacji Zachodu i do jakich wzorów przedkomunistycznych się odwołać i je odbudować, a jakie bezpowrotnie odrzucić. Innymi słowy jest to kluczowe pytanie dla społe-

czeństw postkomunistycznych czy wybrać model symbiotyczny czy imitacyjny. Przed tym problemem stanęły wszystkie postkomunistyczne społeczeństwa wchodząc do Unii Europejskiej³⁸.

* * *

Natychmiast po przewrocie listopadowym bolszewicy zlikwidowali dotychczasowe sądownictwo i cały system prawny, powołując na ich miejsce trybunały rewolucyjne sądzące na podstawie „proletariackiego sumienia i świadomości rewolucyjnej” oraz wszechobecny samosąd³⁹. Pierwszym dekretem Sowietu Komisarzy Ludowych, tymczasowego rządu bolszewickiego, był „dekret o prasie”⁴⁰ wprowadzający cenzurę, zamykającą gazety i pisma opozycyjne wobec nowej władzy, gdyż „w czasie rewolucji winna istnieć wyłącznie prasa rewolucyjna”. Symbolicznym początkiem ustrojowym komunizmu był moment, w którym bolszewicy, już po przewrocie listopadowym, dopuścili do wyborów Zgromadzenia Narodowego, zapowiedzianych jeszcze przez Rząd Tymczasowy, mającego przygotować konstytucję. Zdobywszy w najbardziej demokratycznych wyborach w historii Rosji mniejszościowe, 24% poparcie, rozpędzili je w styczniu 1918 r. bagnetami, „jako przybytek gadulstwa”. Jednocześnie władza sowiecka, jak zaczęła określać swoje rządy partia bolszewików, obejmowała szybko swoim zasięgiem cały kraj, nie napotykając z początku większego oporu.

Jednak już w czerwcu 1918 r. głównodowodzący Armii Czerwonej Lew Trocki wydał rozkaz, potwierdzony następnie i rozszerzony przez Lenina, a zatwierdzony oficjalnym postanowieniem Sowietu Komisarzy Ludowych z września 1918 r., o powołaniu obozów koncentracyjnych dla przeciwników rewolucji, które stają się odtąd podstawową instytucją terroru przeciw wszystkim „niepewnym elementom”, karą stojącą w hierarchii bolszewickiej zaraz za karą śmierci przez rozstrzelanie. W ten sposób powstał – używając wiekopomnego terminu Aleksandra Sołżenicyna – „Archipeląg GULAG”, system obozów koncentracyjnych i pracy stanowiący konieczną część ustroju komunistycznego. Narodziła się nowa jakość przemocy państwowej wciągająca w swoje tryby całość społeczeństwa i tworząc totalitarną formę niewolnictwa⁴¹. Zamordowano i zamęczono w nim miliony lu-

³⁸ Zob. np. Z. Krasnodębski, *Demokracja peryferii*, Gdańsk 2003; też R. Howse, *Kojeve's Latin Empire*, „Policy Review”, August–September 2004; A. Bryk, *The United States, the European Union, Eastern Europe: and the different attitudes and approaches towards modernity*, „Kra-kowskie Studia Międzynarodowe” 2008, nr 1, szczególnie s. 111–169.

³⁹ M. Heller, A. Niekricz, *op. cit.*, t. 1, s. 39–41.

⁴⁰ Wydany 10 listopada 1917.

⁴¹ Ujęła to znakomicie wybitna poetka rosyjska Anna Achmatowa. Por. A. Achmatowa, *Requiem*, wstęp: „W czasie strasznych lat terroru Jeżowa, siedemnaście miesięcy spędziłam w kolejkach przed więzieniami. [...] Stojąca za mną kobieta z sinymi ustami [...] ocknęła się z charakterystycznego dla nas wszystkich odrętwienia i szepnęła mi do ucha (tam wszyscy mówili szeptem): Możecie to opisać? Szepnęłam: Mogę. Wtedy coś w rodzaju uśmiechu prześlizgnęło się po tym, co niegdyś było jej twarzą”. R. Reeder, *Anna Akhmatova: The Stalin*

dzi, a jego idea stanowiła pierwowzór dla hitlerowskich obozów koncentracyjnych i zagłady⁴². Sama kara śmierci, zniesiona jako rezultat rewolucji lutowej, została przywrócona dekretem Sowietu Komisarzy już w lutym 1918 r. jako instrument rozprawy z „aktywnymi kontrewolucjonistami”.

W lipcu 1918 r. bolszewicy uchwalili konstytucję Rosyjskiej Federacyjnej Republiki Sowieckiej, w której podstawy ustrojowe nowego systemu zostały już jasno zarysowane. Według niej, suwerenem był lud pracujący miast i wsi, mający zarówno prawa, jak i obowiązki, w tym obowiązek pracy. Konstytucja pozbawiała praw politycznych tzw. liszeńców, tj. osoby utrzymujące się z dochodów niepocho- dzających z własnej pracy, prywatnych kupców i handlarzy, zakonników i kapłanów cerkwi i innych kultów religijnych, pracowników byłej policji i członków rodziny carskiej, ale także „osób wykorzystujących pracę najemną w celach zysku”⁴³. Akapit ostatni dotyczył przede wszystkim chłopów zatrudniających nawet jednego robot- nika sezonowego, których było w Rosji niemal 5 milionów, przy czym pozbawie- nie praw dotyczyło wszystkich członków rodziny, co w przypadku dzieci oznaczało pozbawienie prawa do nauki na wyższych uczelniach i ograniczenie, ze względu na brak miejsc, prawa do nauki w szkołach, gdyż art. 26 Ustawy o szkolnictwie z 1923 r. stwierdzał, że:

[...] jednolita szkoła pracy I i II stopnia jest dostępna dla wszystkich dzieci... od 8 do 17 roku życia. W razie, gdy niewystarczająca sieć szkolna nie pozwala na przyjęcie wszystkich dzieci, pierwszeństwo przy zapisach mają dzieci ludzi pracy⁴⁴.

Pozostali chłopci posiadający ziemię uprawną mieli ograniczone prawo wybor- cze. W wyborach do rad głos jednego robotnika równy był pięciu głosom chłopów. Chłoptwo, najliczniejszą grupę społeczną w Rosji, podzielono na kilka katego- rii: proletariat wiejski, biedota wiejska, ubogie średnie chłoptwo, średnie chłop- stwo, kulaćcy. Ponieważ kryteria rozróżnień między grupami nie były precyzyjne,

Years Journal, „New England Review” 1997, Vol. 18; M. Eden, *Collecting Anna Akhmatova*, „The Caxtonian” 2007, Vol. 4; losy męża: www.hrc.utexas.edu/research/fa/punin.html.

⁴² Ernst Nolte był bodajże pierwszym historykiem, który postawił w Niemczech tezę o inspi- racji hitleryzmu przez komunizm, a z drugiej strony, że hitleryzm był obronną reakcją na komu- nizm. Wywołało to olbrzymią dyskusję w Niemczech i protesty lewicy liberalnej. Dyskusja ta miała jednak silny podtekst odnoszący się do wewnętrznych sporów niemieckich o źródła tożsamości dzisiejszej republiki niemieckiej. Nolte widział odpowiedniości i podobieństwa między eksterminacją klasy i rasy, pierwsza dawać miała wzór i impuls do drugiej. W zwią- zku z jego tezami o wspólnym rodowodzie czy podobieństwie nazizmu i komunizmu, trwa do dziś żywa dyskusja. Zdaniem V. Possentiego, słabością poglądów Noltego jest to, mimo zasadnego przyznania znaczenia ideologii, polityce i psychologii, iż pominął on czynniki teologiczne, aksjologiczne, moralne, personalistyczne. Za: V. Possenti, *op. cit.*, s. 216, przyp. 41; J. Schüßlburner, *Czerwony, brunatny i zielony socjalizm*, tłum. T. Gabiś, Wrocław 2009; E. Nolte, *Der europäische Bürgerkrieg 1917–1945: Nationalsozialismus und Bolschewismus*, Frankfurt am Main 1987. Zob. też jego *Three Faces of Fascism*, Holt, Rinehart, Winston, Austin 1966.

⁴³ M. Heller, A. Niekricz, *op. cit.*, t. 1, s. 48–49.

⁴⁴ *Ibidem*, s. 140.

obowiązywała w klasyfikacji samowola urzędników komunistycznych. Zrodził się system, w którym posiadanie jednej czy dwóch krów, koni bądź świń określało pozycję człowieka w społeczeństwie i przyszłość jego dzieci.

„Pochodzenie społeczne” staje się piętnem. Przed rewolucją drogą awansu czy za pomocą pieniędzy dawało się przejść z jednego stanu społecznego do drugiego. Rewolucja likwiduje społeczną mobilność osób z „nieodpowiednim” pochodzeniem społecznym, którego człowiek nie był w stanie zmienić, tak jak nie sposób zmienić pochodzenia rasowego⁴⁵.

„Prawa ludu” były jedynie fikcją ustawową dostarczającą legitymacji władzy arbitralnej bolszewików. Ustrój rzeczywisty regulowały dekrety rewolucyjne z 1917 r. i dyktatorska Wszechrosyjska Nadzwyczajna Komisja do Walki z Sabotażem i Kontrrewolucją (WCZK), stosująca arbitralne środki terroru dla złamania każdego antybolszewickiego oporu. Konstytucja potwierdzała jednocześnie upaństwowienie wszystkich sfer gospodarki, wykluczając posiadanie jakiejkolwiek własności prywatnej, co w połączeniu z terrorem doprowadziło do stworzenia państwa totalitarnego kontrolującego wszystkie dziedziny życia politycznego, ekonomicznego, społecznego i osobistego obywateli.

Totalitaryzm uwidaczniał się wyraźnie w akcie prawnym dotyczącym podstawowych instytucji życia ludzkiego – „Kodeksie rodzinnym i małżeńskim”, wprowadzonym w 1918 r., którego celem było „zrewolucjonizowanie” rodziny, czyli *de facto* jej oderwanie od tradycyjnego rytuału „burżuazyjnej moralności”, trzymającego instytucję małżeństwa w ryzach norm społecznych i religijnych wzmacniających jego trwałość. W społeczeństwie komunistycznym życie prywatne przestało bowiem mieć jakąkolwiek wartość, o czym pisali już Marks i Engels twierdząc, że „interes publiczny nie będzie się już różnił od interesu jednostki”⁴⁶. Uznawano tylko ślub cywilny, znosząc kościelny. Dla zawarcia małżeństwa nie była potrzebna zgoda osób trzecich. Wprowadzono wolny rozwód bez orzekania winy. Jeśli żądała go jedna ze stron, rozwodu udzielał sąd, jeśli obie – urząd stanu cywilnego. Zniesiono prawnie kategorię dzieci nieślubnych.

„Zrewolucjonizowana” została także polityka partii wobec rodziców i dzieci. N. Bucharin w *Abecadle komunizmu*⁴⁷, będącym najpopularniejszym podręcznikiem „nowego człowieka radzieckiego”, stwierdzał: „dziecko należy do społeczeństwa, w którym się urodziło, a nie do swoich rodziców”. Nawet intymna randka, jak ironicznie pisał Ilja Erenburg w powieści *Burzliwe życie Lejzorka Rojtszwańca*, miała być niczym innym, jak tylko „ściśle produkcyjnym procesem dwojga chałupników. Im proces jest krótszy, tym więcej czasu pozostaje proletariatu w związki zawodowe i spółdzielnie”⁴⁸. Życie toczyć się miało jedynie w kolektywie, między pracą, zorganizowanym wypoczynkiem a prokreacją. Nieformalne zabawy

⁴⁵ *Ibidem*, s. 49.

⁴⁶ Cyt. za: „Frona” 2004, nr 32, s. 112–125.

⁴⁷ Н. Бухарин, Е. Преображенский, *Азбука коммунизма*, т. 10, пар. 79; tekst angielski wg wydania z 1963 r.: www.marxists.org/archive/bukharin/works/1920/abc/index.htm.

⁴⁸ Cyt. za: K. Kosiński, *Rewolta na parkiecie*, „Gazeta Wyborcza”, 3–4 stycznia 2004, s. 22.

nie były tolerowane, a sama zabawa stanowiła jedynie etap przejściowy na drodze od niedojrzałości do poważnej pracy dla dobra społeczeństwa komunistycznego. Anton Makarenko, główny ideolog komunistycznej pedagogiki, którego metody skoszarowanego kontrolowania młodzieży i skrajnego uniformizmu wynikały z rzeczywistości milionowych rzesz *bezprizornych*⁴⁹, napisał w swoim „kanonicznym” dla wszystkich późniejszych krajów komunistycznych *Poemacie pedagogicznym*: „Pozują, pyszną się, figlują, zapamiętałe błagują. Wnieśli oni z dzieciństwa do życia poważny stosunek zabawowy”⁵⁰. Zabawa niekontrolowana była niebezpieczna, bo odwoływała się do natury, którą komunizm chciał unicestwić w imię nowego porządku. Była nie tylko stratą czasu, była antysystemowa stąd z definicji niebezpieczna⁵¹.

Jeden z twórców sowieckiego kodeksu rodzinnego i małżeńskiego, a zarazem jeden z najważniejszych prawników budujących nowy system A. Gojchberg stwierdził w 1922 r. „Rodzinę musi zastąpić partia komunistyczna”⁵². Rozpad rodziny widoczny w Rosji do dziś, to skutek m.in. tamtych koncepcji prawnych i pedagogicznych. Była to polityka destrukcji założona bowiem rodzina stanowiła i stanowi dla każdego totalitarnych inżynierów społecznych jedną z najważniejszych, niezależnych instytucji, gdzie kontrola nad wychowaniem jest poza zasięgiem totalitarystów. Niszczenie rodziny szło w parze ze zrewolucjonizowaniem szkoły i systemu edukacyjnego, mającego zlikwidować analfabetyzm, wychowując w duchu „wszechświatowych internacjonalistycznych ideałów”, gdyż, jak powiedział Lenin: „analfabeta stoi poza polityką... trzeba go najpierw nauczyć abecadła. Bez tego nie może być polityki” (tj. indoktrynacji bolszewickiej). Odmowa nauki czytania i pi-

⁴⁹ M. Heller, A. Niekricz, *op. cit.*, t. 1, s. 140–142: „bezprizornik, bezprizornyj dziecko bezdomne, opuszczone, pozbawione wszelkiej opieki (w czasach wojny domowej w Rosji po rewolucji październikowej) – ros. biesprizornik ‘dziecko bezdomne’; biesprizornyj ‘bezdomny, pozbawiony opieki’”, www.slovník-online.pl/kopalinski; na temat życia, moralności, kontroli i indoktrynacji w sierocińcach ZSRR zob.: O. Figes, *The Whisperers. Private life in Stalin's Russia*, Metropolitan 2007, s. 335–343; autor ocenia liczbę sierot tylko w Rosji, Ukrainie i Białorusi na 329 tys. w 1935 r. i 610 tys. w 1941 r. Różnica jest uderzająca i wynika z wymordowania głównie w latach 1936–1938 setek tysięcy rodziców. Nie liczono tutaj „wynajmowanych” do pracy w radzieckich zakładach i rolnictwie. Nastąpiła fizyczna destrukcja rodziny i zastąpienie jej zbiorowym wychowaniem opartym na propagandzie kłamstwa, pracy niewolniczej i poczuciu winy włączenia w wielki kolektyw pionierów; jedyną ścieżką kariery dla dorosłych już sierot były najbardziej totalne instytucje sowieckie, takie jak armia lub NKWD; totalitarna i całkowicie kolektywna edukacja według wzorców Makarenki, przejawiająca się w pełnej formie w Kolonii Gorkiego i Komunie Dzierżyńskiego. G. N. Filonov, *Anton Makarenko, Prospects*, „The Quarterly Review of Comparative Education”, UNESCO, International Bureau of Education, Paris 1994, Vol. XXIV, No. 1/2, s. 77–91.

⁵⁰ M. Heller, A. Niekricz, *op. cit.*, t. 1, s. 39; N. Bucharin, Y. Preobrazhensky, *op. cit.*, t. IX.

⁵¹ Znakomicie obśmiał to w swojej znakomiciej, antytotalitarnej i jednocześnie antyfeministycznej komedii „Seksmisja” Juliusz Machulski; zob też: N. Budzyńska, *Klerykal fiction*, „Fron-da” 1999, nr 17/18, s. 276–293; C. Delsol, *op. cit.*, s. 48–49.

⁵² Cyt. za: R. Dzwonkowski, *Kościół katolicki w ZSRR...*, s. 93, tam też o komsomolskiej dewizie: „stosunek [seksualny] jak wypicie szklanki wody”.

sania stała się przestępstwem, a miliony *bezprizornych* dzieci, wynik nie tylko wojny, ale i rewolucji, lądują w więzieniach lub obozach koncentracyjnych. Wkrótce dojdą do tego setki tysięcy sierot wymordowanych w stalinowskiej rewolucji w latach 30.⁵³

W 1926 r. wszedł w życie nowy kodeks rodzinny i małżeński, według którego zarówno małżeństwa zarejestrowane, jak i niezarejestrowane były legalne. Oświadczenie o umorzeniu małżeństwa mogli złożyć mąż albo żona nawet nie zawiadamiając drugiej strony.

Rozwód kosztuje teraz trzy ruble... nie trzeba żadnych formalności, dokumentów, wezwań, nawet uprzedniego zawiadomienia osoby, z którą bierzesz rozwód. Czasem trudniej jest nawet zaabonować jakieś pismo... Za trzy ruble – czemuż się nie zabawić

– pisał jeden z dziennikarzy w „Prawdzie”. Nowy kodeks miał ostatecznie zniszczyć rodzinę jako bastion oporu społecznego przeciw totalitarnej kontroli, rozbić więzi społeczne, tradycyjnie najmocniej broniące przed światem polityki, więzy które na skutek zliberalizowanej polityki NEP-u (Nowa Ekonomiczna Polityka) zaczęły się odradzać. „Autorytet rodzicielski? – Nie istnieje. – Poczucie moralności? – Przecież stara moralność umarła, a nowa jeszcze się nie narodziła”⁵⁴.

Zagadnienie to szczególnie dotyczyło wsi, której dotychczasowa struktura i normy postępowania musiały być rozbite, a jedną z służących temu metod była „nowa moralność” w postaci „wolnej miłości” przenikającej tam poprzez komórki komsomolskie⁵⁵. „Wolna miłość” jako skuteczny środek likwidacji rodziny i moralności seksualnej – jednej z najpotężniejszych bastionów cywilizowanego życia i kultury w każdej kulturze i każdej religii – poza bolszewicką w początkowych jej stadiach i poza późnoliberalną – została potem przejęta jako metoda w innych krajach komunistycznych. Np. w Polsce w 1949 r. zaczęły powstawać w ramach Związku Młodzieży Polskiej (ZMP) tzw. koła wolnej miłości, biorące świadomie wzory z radzieckich tradycji lat 20. Ruch ten został zresztą szybko skontrowany przez władze partyjne, komunizm był bowiem w tym czasie już bardzo purytański. Przewodniczącą ZMP Władysław Matwin w lutym 1950 r. grzmiał:

Sprawa moralności, sprawa kół wolnej miłości – to bardzo istotne zagadnienie... podobny problem istniał w Komsomole po rewolucji... nie uważamy, że kochać się można tylko raz, lecz ZMP-owiec winien w stosunkach z dziewczętami odnosić się z powagą i zrozumieniem, z poczuciem odpowiedzialności. Teoria wolnej miłości nie ma nic wspólnego z moralnością socjalistyczną⁵⁶.

Pomijając żargon i nowomowę komunistyczną („moralność socjalistyczna”), trzeba pamiętać, że w ZSRR już w latach 30. komuniści odeszli od teorii i praktyki

⁵³ M. Heller, A. Niekricz, *op. cit.*, t. 1, s. 140–142.

⁵⁴ Cyt. za: T. Terlikowski, *Wielka seksualna rewolucja październikowa*, „Frona” 2004, nr 1 (32), s. 117.

⁵⁵ M. Heller, A. Niekricz, *op. cit.*, t. 1, s. 143; T. Terlikowski, *Wielka seksualna...*, s. 112 i nast.; B. Koroluk, *Bydłęca nirwana Lenina*, „Frona” 2004, nr 1 (32).

⁵⁶ Cyt. za: K. Kosiński, *op. cit.*, s. 22.

„wolnej miłości”, a stało się tak prawdopodobnie dlatego, że zrozumieli, iż potęga nieuporządkowanego seksu jest czynnikiem entropicznym na drodze budowy komunizmu tak, jak jest czynnikiem entropicznym dla trwania każdej cywilizacji, nawet jeśli wywołanym z innych pobudek. Stalin stopniowo doprowadził do sytuacji, w której społeczeństwo sowieckie było postrzegane jako całkowicie aseksualne, zarówno w sposobie postępowania, jak i w ocenie innych. Źródłem owego aseksualizmu nie była jednak tradycyjna pruderyjność, lecz zrozumienie, że miłość i seks były źródłami indywidualnej tożsamości jednostki, którą należało zniszczyć. Mechanizm ten opisał zarówno Huxley, jak i Orwell. Zniszczenie tej tożsamości możliwe jest również przez libertynizm seksualny, przypadek późnoliberalnego społeczeństwa, zjawisko opisane złowieszczo w powieści *Cząstki elementarne* Michela Houellebecqa (1998).

Wszelkie niekontrolowane ludzkie popędy i emocje były z punktu widzenia totalitarnej polityki stalinowskiej naganne, bo podejrzane i poza kontrolą partii. Dlatego też wśród zakazanych dzieł burżuazyjnej nauki znalazły się też np. dzieła Zygmunta Freuda, a rozwody i cudzołóstwo zaczęły być przez partię potępiane. Wprowadzono ponownie karalność homoseksualizmu, a jakiegokolwiek nawiązywanie do seksu w edukacji, nie mówiąc o całościowej wiedzy na ten temat było wykluczone. Aseksualizm spowitej w kombinezon kobiety radzieckiej i eliminacja ze sztuki jakiegokolwiek odniesienia do erotyzmu, a także karanie pornografii, były częścią polityki, w której totalitarny reżim chciał podporządkować i ukierunkować wszystkie uczucia, emocje i pragnienia na partię komunistyczną i jej przywódcę. Stłumienie wszelkich naturalnych pragnień seksualnych i prób ich sublimacji doprowadziły „do powstania swoistego dla Rosji Radzieckiej zjawiska, nazwanego przez jednego z rosyjskich pisarzy «obozowym erotyzmem», który był bardziej prymitywny i niepoahamowany, niż «najohydniejsza zagraniczna pornografia»”⁵⁷. Być może tutaj leżała jedna z przyczyn – obok naturalnego instynktu odwetu – nieprawdopodobnej fali gwałtów żołnierzy radzieckich na kobietach niemieckich po wejściu na rdzenne terytoria Rzeszy w 1945 r., wzmaganych dodatkowo działaniami propagandy i związanymi z atawistyczną walką instynktami⁵⁸. W 1920 r.

⁵⁷ A. Beevor, *Berlin 1945*, Warszawa 2005, s. 30.

⁵⁸ O gwałtach zob.: A. Beevor, *The Fall of Berlin 1945*, New York 2002, s. 25, 409–415. Warto w tym kontekście przywołać doświadczenia późnych społeczeństw liberalnych w dziedzinie seksu (L. Fajer, *Filozofia szybkich numerków*, „Cosmopolitan” 1998, nr 9, cyt. za: *Kasza i śrubokręt: Zostań kurwą*, „Frona” 1998, nr 13/14, s. 303–304): „Szybki numer. To maksimum przyjemności w możliwie najkrótszym czasie. Zrobiliśmy w życiu duży krok do przodu, stwierdzając, że w szybkim seksie nie ma nic złego: człowiek, który reaguje błyskawicznie, jest w lepszej sytuacji. Zupełnie obcy facet podchodzi do ciebie i prawi niezwykle przekonującym głosem: – Wiedziałem, że panią tu dziś spotkam. Wystarczy tylko włączyć się do jego gry. [...] takie znajomości rzadko kiedy kończą się na ślubnym kobiercu. [...] Ale dlaczego nie być jedną z tych, które od razu mówią «tak»?”. Podobne treści niosła filozofia swobody seksualnej jako taranu rozbijającego rodzinę i małżeństwo Aleksandry Kollątaj. Por. T. Terlikowski, *Wielka seksualna...*, s. 118–122, warto zestawić te świadectwa, by zbadać analogię z gnostycyzmem libertyńskim. Zob. na ten temat np.: M. J. Czarnecki, *Człowiek*

Rosja Radziecka jako pierwsze państwo na świecie zalegalizowała nieskrępowaną aborcję⁵⁹. Drugim państwem była Rzesza Hitlera, ale jedynie wobec *ludów podbitych*.

Państwo musiało być silne, a podstawą tego był kontakt z nim sam na sam wyalienowanej, pozbawionej wszelkich więzów międzyludzkich, jednostki. Cechą charakterystyczną historii Związku Sowieckiego były pokolenia *bezprizornych*, które wynikały z trybu funkcjonowania prawa i ustroju w ZSRR. Masy zdziczałych i opuszczonych sierot po zabitych i wymordowanych rodzicach lub dzieci, których rodzice nie zdążyli „usunąć” w sowieckich szpitalach⁶⁰, terrorizowały kraj już w czasie wojny domowej i okresu represji lat 20. Rozkład rodziny był zupełny. Symbolem tego był kreowany przez państwo kult Pawlika Morozowa, donosiiciela na rodziców „kułaków” – których w wyniku donosu zamordowano⁶¹. Skutkiem tego były kolejne miliony porzuconych dzieci, które oddawano do *dietdomów*, wylęgarni opartego na kontroli i manipulacji „kolektywnego sumienia” oraz bandytyzmu. Wyidealizowany obraz takiego dietdomu daje Igor Newerly w *Chłopcu z Salskich Stepów*, lekturze pokoleń katowanych przez nią uczniów. Straszny w tym wszystkim był los kobiet, samotnych i masowo porzucanych, bo w kraju, którego rozwój oparto na mobilności pionierskiej, reżyserowanej przez aparat przymusu zasada „rodziny zastępczej” była instytucją powszechną. Instytucja ta została potem zastosowana w czasie II wojny światowej też w stosunku do „kobiet zdobywczych”⁶².

wobec świata. Gnoza nowożytna Erica Voegelina a gnostycyzm antyczny – próba porównania, „Dialogi Polityczne” 2007, nr 8, s. 160–161. Odnośnie do reakcji na apoteozę rozpusty: W. Shalit, *A Return to Modesty: Discovering the Lost Virtue*, New York 1999; eadem, *Girls Gone Mild: Young Rebels Reclaim Self-Respect and Find It's Not Bad to Be Good*, New York 2007; P. Paul, *Pornified: How Pornography Is Damaging Our Lives, Our Relationships, and Our Families*, New York 2005.

⁵⁹ Warto zwrócić uwagę na następujące dane: „Pierwszą aprobatę dla a.[borcji] w filozofii europejskiej przyniosła książka markiza de Sade *La philosophie dans le boudoir* (1795), w której uzasadniał te działania dokonane w celu kontroli populacji, ponadto, odpowiadało to obecnej w jego pismach apoteozie żądzy i przemocy”. M. Czachorowski, *Aborcja*, [w:] *Powszechna encyklopedia filozofii*, www.ptta.pl/pef/pdf/a/aborcja.pdf.

⁶⁰ T. Terlikowski, *Wielka seksualna...*, s. 117–118.

⁶¹ Pawlika propaganda otaczała kultem świętego dziecka-męczennika prometejskiego ateizmu. Rzeczywistość była znacznie bardziej prozaiczna. Sam Pawlik został zamordowany za popełnienie tej zdrady przez krewnych i sąsiadów. Zob.: O. Figes, *op. cit.*, s. 122–126.

⁶² Zob. zagrożone głodem niemieckie kobiety jako nałożnice żołnierzy za żywność: A. Beevor, *op. cit.*, s. 414, „żony okupacyjne” oficerów radzieckich w Niemczech, „żony na czas kampanii” i żony prawdziwe – s. 414–415, autor określa te procesy jako powrót do stanu pierwotnego („primitive, almost primeval state” – s. 415). Oczywiście idea „żon zastępczych” nie wynalazek bolszewizmu. Zjawisko to jest tak stare jak konflikty wojenne. Występowało też wśród armii alianckich w II wojnie światowej, np. „żonę zastępczą” miał sam głównodowodzący frontem zachodnim w Europie gen. Dwight Eisenhower. To co uderza w przypadku sowieckim to masowość, brutalizacja i ostantacyjność tego zjawiska.

Nauka została podporządkowana państwu⁶³. Ci naukowcy, którzy nie wyjechali, musieli dostosować się do narzucanych im ideologicznych schematów marksizmu-leninizmu i stalinizmu. Opornych rozstrzelowano lub wysyłano do łagrow⁶⁴. Władza radziecka propagowała oficjalne doktryny naukowe oparte na mariadze nauki redukcjonistyczno-pozytywistycznej z prymitywnym jej wykorzystaniem do uzasadnienia doktryny ideologicznej marksizmu-leninizmu-stalinizmu. Najważniejsi przedstawiciele tego nurtu to szarlatan Trofim Łysenko i wybitny uczony Iwan Pawłow, który choć uzyskał pewien stopień niezależności i nie został zmuszony do zmiany swoich badań – jako ateista i fizjolog został szybko wykorzystany do celów ideologicznych. W 1936 r., po śmierci Pawłowa, został on uznany przez Stalina za twórcę „pawłowizmu” będącego podstawą radzieckiej medycyny. Jak pisał Anatolij W. Łunaczarski, ludowy komisarz oświaty w kilkuletnim okresie po rewolucji:

[...] prawdziwa i centralna jego (Pawłowa) idea zawiera się w tym, że należy człowieka i zwierzęta badać tak, jakby żadnych myśli i świadomości u nich nie było. Przecież, jeśli ja patrzę na was, nie widzę myśli i uczuć tylko ruch. Tak oto powinno się rozpatrywać tylko ruchy, gdy odpowiadacie na te lub inne podrażnienia⁶⁵.

Poglądy Pawłowa na kwestię zachowań ludzkich stanowiły znakomite uzasadnienie bolszewickiego patrzenia na naukę, wywiedzonego z naturalistycznego marksizmu. Byli oni bowiem

mistrzami w upraszczaniu spraw złożonych i redukcjonizmie. Sposób sprawowania przez nich władzy był w zasadzie przeniesieniem na pole działań społecznych pawłowowskiej zasady warunkowania klasycznego. Upraszczając, można powiedzieć, że bolszewicy stworzyli izolowany układ społeczny, w którym działały jedynie dwa rodzaje bodźców – jeden stanowiły treści propagandowe, drugi nagroda (różnego rodzaju przywileje materialne) lub kara (terror fizyczny i moralny)⁶⁶.

Sami naukowcy nie ustrzegli się pychy, wynikającej nie tylko z przywilejów, ale i przekonania, że ich idee mogą stanowić podstawę szerszych wniosków filozoficznych, a następnie być realizowane na większej już scenie politycznej, dając im poczucie demiurgów historii. W tym sensie nauka pod komunizmem, w jeszcze więk-

⁶³ Część członków Akademii Nauk zmarła w latach 1918–1923 z głodu i zimna, w późniejszych (1929–1931, 1936–1938) „okresach morowych” w skutek terroru, za: M. Heller, A. Niekricz, *op. cit.*, t. 1, s. 114–115.

⁶⁴ W 1922 r. dla zastraszenia dokonano deportacji dużej grupy uczonych, lekarzy, literatów, agronomów; jak pisała „Prawda” z 31 sierpnia 1922 r. było to *Pierwoje priedostierienije*, oczywiście ludzi tych zdepersonalizowano, określając jako „określone warstwy inteligencji burżuazyjnej, 160 najaktywniejszych burżuazyjnych ideologów”. Cyt. za: M. Heller, A. Niekricz, *op. cit.*, t. 1, s. 115–116, 116–122. Stąd też zjawisko *smieny wiech* – zmiany drogowskazów, dostosowania do agresywnego systemu, wejścia w niego z rozbudowanymi uzasadnieniami-racjonalizacjami.

⁶⁵ Cyt. za: J. Moskwa, *Rosyjski doktor Faust*, „Rzeczpospolita”, 29 listopada 2003.

⁶⁶ T. Nasierowski, *Iwan Pietrowicz Pawłow. Nauka sowiecka w okowach stalinizmu*, cyt. za: J. Moskwa, *op. cit.*

szym zresztą stopniu w naukach społecznych niż ścisłych, znakomicie wpisywała się w inteligentnie tęsknoty umysłu wyalienowanego pracującego nad oświeceniem ciemnych mas. Ten powstały w Oświeceniu francuskim, sposób patrzenia przez wyalienowanych intelektualistów na własne społeczeństwa, przejęty przez liberalną inteligencję w wieku dziewiętnastym i dwudziestym, miał swoją drastyczną, dwudziestowieczną odslonę w komunizmie też wśród inteligencji krajów podbitych przez komunizm w Europie Wschodniej po 1944 r. Nie jest on obcy, niestety, dużej części oligarchicznych elit nowej Unii Europejskiej budowanej przez liberalno-lewicowe elity pokolenia 1968 roku. Sam Pawłow był znakomitym kandydatem na przeprowadzenie eksperymentu, jakim był komunizm. W referacie wygłoszonym jeszcze w 1899 r. stwierdzał, że „należy odejść od dualizmu dusza – ciało, gdyż z punktu widzenia przyrodoznawstwa podział jest niemożliwy”, a wniosek taki wyprowadzał z badań nad śliniankami psów. Był to jeden z drastyczniejszych przykładów nowoczesnego reakcjonizmu i prymitywnego monizmu filozoficznego⁶⁷.

* * *

Rosja Sowiecka według konstytucji z 1918 r. formalnie była państwem federacyjnym, jednak nie tylko nie określono podmiotów tworzących federację, lecz także żadnych instrumentów ją gwarantujących. System formalnych władz państwowych był jedynie fasadą dla władzy jedynej legalnej organizacji politycznej, Rosyjskiej Komunistycznej Partii (bolszewików) – RKP(b), a później Wszechzwiązkowej Komunistycznej Partii (bolszewików) – WKP(b). Na wszystkich szczeblach państwa to komórki partyjne określały kierunek polityki zgodnie z wytycznymi najwyższych organów partii. Cechą ustroju było zatem upartyjnienie struktur państwowych i upaństwowienie partyjnych w systemie tzw. nomenklatury. Instrumentem gwarantującym funkcjonowanie systemu i eliminowanie niezadowolonych była tajna policja polityczna. Występowała ona w historii ZSSR pod różnymi nazwami. Początkowo jako WCzK, później GPU, NKWD, by wreszcie w ostatnim okresie trwania komunizmu przyjąć nazwę Ministerstwa Bezpieczeństwa Państwowego – KGB. W takim ustroju system władz państwowych – z organami władzy sta-

⁶⁷ *Ibidem*. Jak pisała Z. J. Zdybicka (*Monizm*, [w:] *Powszechna encyklopedia filozofii*, www.ptta.pl/pef/pdf/m/monizm.pdf, artykuł przeglądowy o monizmach na przestrzeni dziejów): „M[onizmy]. przedstawiają zubożone koncepcje rzeczywistości, są zamknięte na bogactwo istniejącej rzeczywistości, oderwane od realnego istnienia świata”, zatem nadają się doskonale do kontroli również ludzi bardziej czytanych, pod pozorem wielkiej filozofii o tradycjach jeszcze starożytnych, do czego, wobec wielości materiałów, można dobierać liczne źródła i argumenty, przedstawiając Lenina jako „spełnienie wszystkich proroków”. Teoretyczny materializm w postaci skrajnej (odrzucającej całkowicie możliwość nawet istnienia bytu niematerialnego) jest odmianą skrajnego reakcjonizmu, będącego formą monizmu filozoficznego, który zastosowany jako reguła organizująca życia społecznego i intelektualnego staje się totalitarnym narzędziem kontroli myślenia i zachowania. Taką tendencję wykazuje też np. liberalny monizm filozoficzny stopniowo stający się oficjalną ideologią Unii Europejskiej. (Zob. też J. Turek, *Materializm*, [w:] *Powszechna encyklopedia filozofii*...).

nowiącymi prawo: Wszechzwiązkowym Zjazdem Rad Delegatów Robotniczych, Chłopskich i Żołnierskich i obradującym między jego sesjami Wszechrosyjskim Centralnym Komitetem Wykonawczym (będącym ciałem parlamentarnym) oraz rządem: Radą Komisarzy Ludowych – miał charakter wtórny wobec wszechwładzy partii. W dodatku przemieszanie kompetencji prawodawczych i wykonawczych oraz likwidacja niezależnego sądownictwa, stworzyły morderczy system o niespotykanej w dziejach koncentracji władzy państwowej, realizujący komunistyczny cel ideologiczny stworzenia nowego człowieka. Partia bolszewicka była pomyślana jako armia zawodowych rewolucjonistów i pragnęła stać się państwem.

Twierdzimy – oświadczył Lew Kamieniew – że ten, kto występuje przeciw partii, kto domaga się podziału funkcji aparatu radzieckiego i partii, pragnie nam narzucić taki sam podział władz, jaki istnieje w innych państwach... Nie towarzysze, byłaby to zbyt wielka radość dla naszych wrogów.

A Lenin wtórował mu na XI Zjeździe partii w 1922 r. „Dysponujemy dostateczną, najzupełniej dostateczną władzą polityczną..., by zapewnić przejście do komunizmu”. Poparł go G. Zinowiew

Posiadamy monopol na legalność, odmówiliśmy naszym przeciwnikom swobód politycznych. Nie pozwalamy legalnie istnieć tym, którzy pretendują do rywalizacji z nami... Dyktatura proletariatu jest rzeczą bardzo okrutną..., aby zapewnić [jej] zwycięstwo, nieuchronnie musi się przetrząść grzbiet wszystkim przeciwnikom tej dyktatury... Nikt nie jest w stanie przewidzieć kiedy będziemy mogli zrewidować nasze poglądy w tej sprawie⁶⁸.

Formalnie najwyższym organem partii był Zjazd, zwoływany do 1927 r. corocznie. W przerwach między obradami Zjazdu partia kierowana była przez Komitet Centralny. W 1919 r. wybrano po raz pierwszy Biuro Polityczne (Politbiuro), skupiające rzeczywistą władzę w partii. Obok nich istniał Sekretariat, zajmujący się sprawami bieżącymi i Biuro Organizacyjne (Orgbiuro) zajmujące się sprawami organizacyjnymi. Taka struktura organizacyjna partii została powielona niemal we wszystkich krajach, w których władzę objęła partia komunistyczna. To w Politbiurze spoczywała władza nad państwem, a gdy zawładnęła nim silna jednostka, jak Lenin czy Stalin, ona sprawowała władzę. Tak ukształtowany system miał jedną poważną wadę z punktu widzenia swoich założeń – brak jasno sprecyzowanego systemu następstwa.

Ustrój Rosji Radzieckiej został zmodyfikowany po zlikwidowaniu antybolszewickiego oporu na obszarze byłego imperium carskiego, co trwało wiele lat, ale jego istota oparta na terrorze nie zmieniła się. W 1922 r. wszedł w życie Kodeks karny, który zgodnie ze słowami Lenina, miał

[...] otwarcie postawić pryncypialną tezę, uzasadniającą istotę i słuszość terroru, jego konieczność, jego granice. Sąd nie powinien wyrzec się stosowania terroru... powinien natomiast uzasadnić i zalegalizować go pryncypialnie i jasno⁶⁹.

⁶⁸ M. Heller, A. Niekricz, *op. cit.*, t. 1, s. 103–107.

⁶⁹ W. I. Lenin, *Dzieła*, Warszawa 1950–1975, t. 33, s. 368.

W uwagach do Kodeksu wprowadził Lenin paragraf o „propagandzie lub agitacji”, stanowiący, że:

Propaganda lub agitacja obiektywnie pomagająca tej części międzynarodowej burżuazji, która nie uznaje równouprawnienia komunistycznego systemu własności, zajmującego miejsce kapitalizmu, dąży do obalenia go przemocą... pociąga za sobą najwyższy wymiar kary⁷⁰.

Wprowadzeniem instytucji prawa karnego jaką była „obiektywna pomoc” międzynarodowej burżuazji, Lenin „położył podwaliny pod prawodawstwo, które jest właściwe systemowi totalitarnemu w odróżnieniu od systemu tylko despotycznego”⁷¹. Cechą systemu despotycznego było surowe, czy nawet okrutne, prawo, cechą systemu totalitarnego było prawo fikcyjne. Wprowadzenie przez Lenina do kodeksu kary śmierci za „obiektywną pomoc” burżuazji oznaczało, że władza mogła na podstawie jedynie czysto subiektywnego przekonania zabijać kogo zechciała, czyli każdego, kto aktualnie nie odpowiadał jej interesom. Oznaczało to zerwanie radykalne ciągłości zachodniej tradycji prawa, również przyjętej pod koniec Rosji carskiej, opartej przynajmniej symbolicznie od czasów Wielkiej Karty Swobód z 1215 r. na zasadzie *nullum crimen sine lege*, czyli zakazie *de facto* władzy arbitralnej⁷². Prawo, w znaczeniu jakie nadawała mu zachodnia tradycja, przez niemal tysiąclecie przestało istnieć.

W grudniu 1922 r. podpisano umowę związkową tworząc państwo Związek Socjalistycznych Republik Sowieckich – ZSSR, jako federację kilkunastu republik, z konstytucją uchwaloną w styczniu 1924 r. Dominacja komunistycznych władz związkowych była przytłaczająca, a formalne prawo secesji iluzoryczne. Pozostawiono Zjazd Delegatów i Radę Komisarzy Ludowych. Komitet Wykonawczy podzielono na Radę Związku wybieraną *de facto* plebiscytowo i Radę Narodowości, odzwierciedlającą federacyjny kształt państwa. Nowe zmiany wprowadziła stalinowska konstytucja z grudnia 1936 r., napisana przez Bucharina i zatwierdzona przez Zjazd Sowietów. Zgodnie ze słowami autora, stwarzała ona „warunki niezbędne do przejścia od dyktatury jednej partii do autentycznej demokracji ludowej”. Uznana w ZSSR jako „najbardziej demokratyczna konstytucja świata” gwarantowała równość praw dla wszystkich obywateli i szczyciła się katalogiem takich praw, jak wolność słowa, zgromadzeń, druku, manifestacji i wieców, kultów religijnych i propagandy antyreligijnej, nietykalności mieszkań i tajemnicy korespondencji i równego, tajnego i bezpośredniego prawa wyborczego. Konstytucja stanowiła jednocześnie, że ograniczenie tych praw może być spowodowane jedynie „interesem ludzi pracy”, bowiem gwarantowała ona prawa jedynie „w zgodzie z interesami ludzi pracy i w celu umocnienia ustroju socjalistycznego... [bowiem]

⁷⁰ M. Heller, A. Niekricz, *op. cit.*, t. 1, s. 115. Leszek Kołakowski wskazał na powstanie przez tę „obiektywną pomoc” nie prawa despotycznego, które jest surowe, ale prawa totalitarnego, które jest fikcją (L. Kołakowski, *Główne nurty marksizmu*, Paryż 1977, t. 2, s. 518).

⁷¹ *Ibidem*, s. 518.

⁷² Zob. szerzej np.: A. Bryk, *The Limits to Arbitrary Government: Edward Coke and the Search for Fundamental Law*, Kraków 1995.

kto stawia sobie za cel osłabienie ustroju socjalistycznego – jest wrogiem ludu”⁷³. Konstytucja legitymowała *de facto* totalitarną władzę partii komunistycznej, której kierownicza funkcja, w poprzednich konstytucjach jedynie domyślna, została jasno sformułowana. Ponadto deklarując ZSSR „państwem socjalistycznym”, wskazywała na osiągnięcie, zgodnie z nomenklaturą sowiecką, kolejnego etapu na drodze ku państwu komunistycznemu. Konstytucja stalinowska była fasadą dla terroru i kłamstwa państwa totalitarnego, podobnie jak tworzony w tym samym czasie system hitlerowski. W rzeczywistości potwierdzała zakończenie budowania państwa komunistycznego, w którym nie istniały już żadne instrumenty kontroli społeczeństwa nad władzą, która uzasadniała swoje racje tym, że

[...] uosabia „z zasady” interesy, potrzeby i pragnienia ludzi pracy. Legitymizacja ma tedy charakter ideologiczny (oparty na kłamstwie)... Wszechwładza kłamstwa nie powstała w wyniku złego charakteru Stalina, lecz ustanowiona została jako jedyny sposób legitymizacji władzy, opartej na leninowskich zasadach⁷⁴.

W strukturze formalnych instytucji, konstytucja z 1936 r. poczyniła pewne zmiany. Poza wprowadzeniem do niej instytucji partii komunistycznej, komuniści zlikwidowali martwy Zjazd Delegatów, powołując jako najwyższy organ władzy, Radę Najwyższą ZSSR. Jako ciało wykonawcze pozostała Rada Komisarzy Ludowych, która po II wojnie światowej zmieniła nazwę na Radę Ministrów, a komisariaty na ministerstwa. Zlikwidowano konstytucyjny zapis o liszeńcach, co w praktyce nie miało żadnego znaczenia, ponieważ każdy poddany państwa sowieckiego był *de facto* liszeńcem. Leninowski i stalinowski komunistyczny aparat terroru zlikwidował opozycję, skolektywizował lud rosyjski, zabijając przy okazji w latach 1929–1933 od ok. 6⁷⁵ do 7⁷⁶ mln chłopów, głównie w czasie „wielkiego głodu” na Ukrainie. Dokonał „wielkiej czystki” (1934–1938) wewnątrz własnego aparatu partyjno-wojskowego, co w praktyce oznaczało przeszło 2 mln aresztowanych i setki tysięcy rozstrzelanych. Rozprawił się z mniejszościami narodowymi, dokonując m.in. ludobójstwa na Polakach w latach 1937–1938 na Białorusi i Ukrainie, zesłał do łagrów własnych jeńców wojennych, wykorzystując do tego jako pretekst tragedię Wielkiej Wojny Ojczyźnianej. Żaden system ustrojowy w dziejach – hitleryzm nie uderzał przecież *a priori* w Niemców – nie został skonstruowany z myślą o tak totalnym przeoraniu własnego społeczeństwa według utopijnego projektu ideologicznego. Terror, którego rezultatem było wymordowanie ok. 25 mln ludzi nie był aberracją systemu, ale koniecznym elementem komunizmu: likwidacji „ludzi zbędnych” wg definicji ideologicznej. Terror ten był instytucją ustrojową państwa sowieckiego pod rządami Lenina i Stalina, którym operowały wszystkie bez

⁷³ M. Heller, A. Niekricz, *op. cit.*, t. 1, s. 234.

⁷⁴ L. Kołakowski, *op. cit.*, s. 527.

⁷⁵ S. Courtois, N. Werth, J. Panné, A. Paczkowski, K. Bartosek, J. Margolin, *Czarna księga komunizmu. Zbrodnie, terror, prześladowania*, Warszawa 1999, s. 158.

⁷⁶ N. Davies, *Europa*, Kraków 1999, s. 1024.

wyjątku instytucje państwowe, czy to w formie otwartej, czy tylko domniemanej, na tyle jednak obecnej, by wymuszać konformistyczne zachowania.

* * *

W tym kontekście należy zatrzymać się nad systemem obozów koncentracyjnych w ZSSR⁷⁷ – znanym pod nazwą, unieśmiertelnioną przez Aleksandra Solżenicyna – GULAG, skrótu od *Главное управление лагерей* czyli Głównej Administracji Obozów. Gułag nie był jedynie instytucją więzienną, o różnym charakterze, stosowaną przez wszechobecną policję przeciw opornym, tak jak katorga przed rewolucją. Był *par excellence* instytucją ustrojową państwa sowieckiego, systemem budującym legitymację władzy w sensie posłuszeństwa instynktownego, swoistą „kulturą polityczną” totalitarnego poddaństwa⁷⁸. Masowość Gułagu sprawiała bowiem, że przewinęło się przezeń (jako więźniowie, albo mentalnie ci, którzy lekcję Gułagu uzyskali przez kontakt z aresztowanymi bądź zwalnianymi członkami rodzin, znajomymi) niemal całe społeczeństwo sowieckie, nie wyłączając najwyższych kręgów kierowniczych władzy. Człowiek w Gułagu i po Gułagu

[...] nastraszone [był] na zawsze... [Rodzinom] przynosi [ł] nowy strach, jeszcze jeden do tysiąca strachów przepelniających ich życie... [W więzieniach] było... tak wiele ludzi, że nie było... w kraju ani jednej rodziny, której członkowie lub ich znajomi nie byłiby ścigani i represjonowani. Po szkodnikach nadeszła kolej na kulaków; po kulakach – na trockistów, po

⁷⁷ S. Ciesielski, *GUŁag. Radzieckie obozy koncentracyjne 1918–1953*, Warszawa 2010; E. Bacon, *The Gulag at War: Stalin's Forced Labour System in the Light of the Archives*, London 1994.

⁷⁸ Zob. recenzja i streszczenie książki A. Applebaum, z zauważeniem słabego omówienia przez nią kwestii prześladowania Cerkwi prawosławnej. W szczególności doniosłe są w tym kontekście dwa, niestety zapomniane, dokumenty biskupów więzionych na Solówkach, sprzeciwiające się prześladowaniu wierzących: L. A. Uzzell, *Remembering the Gulag*, „First Things” 2003, No. 11, s. 38–45, www.firstthings.com/article/2007/01/remembering-the-gulag-12). Kanonizowani przez Cerkiew prawosławną w Rosji: Piotr Zwierew, bp. Woroneża, zm. 1929 na Solówkach; Teofan Ilmenskij, bp. Permu i Solikamska, zm. 1918; Sergiusz Florinskij, zm. 1918, kapłan w Estonii; Kirion II (Sadzagliszwili), Patriarcha Gruzji, zm. 1918; mnisi Serafin i Teognost, zm. 1921; Konstantin Podgorski, zm. 1918, ukrzyżowany na drzwiach cerkwi; Hermogen Dolganew, biskup Tobolska, zm. 1918; Konstantin Bogojawlenskij, kapłan, zm. 1918; świecki urodziwy Aleksiej Woroszyn, zm. 1937; Serafin Zvezdinskij, zm. 1937, bp. Dmitrowa; Cyryl Smirnow, zm. 1937, metr. Kazania; Beniamin Troitskij, zm. 1937, bp. Ufy, Hilarion Troitskij, zm. 1929, metrop. Werei; Teodor z Tobolska, świecki, Lew Jerszow, Aleksandr Malinowski, Aleksander Budrin, zm. 1918, kapłani z Krasnoufimska; Faddej Uspienskij, zm. 1937, bp. Tweru. O tych i innych ofiarach należy pamiętać szczególnie w kontekście wypowiedzi S. Courtois: „Europejskie społeczeństwo nie odzyska ani tożsamości, ani równowagi jeśli będzie próbowało zaćmić pamięć o tragedii komunizmu. A to przede wszystkim dlatego, że żałoba po ofiarach komunizmu dopiero się zaczyna. Te ofiary muszą zostać uczczone, a więc wymienione i nazwane po imieniu”. („Avvenire”, 30 maja 2000, s. 19; cyt. za: V. Possenti, *op. cit.*, s. 215; J. M. Ruszar, *Los Antygony*, „Rzeczpospolita”, 3 lipca 2003, s. A8, z podkreśleniem pobudzającej do zła mocy totalitaryzmu i dostrzeżeniem, że stalinizm okazał się wielokrotnie skuteczniejszy niż hitleryzm w pobudzaniu Polaków do kolaboracji).

Budowa ustroju totalitarnego w Związku Sowieckim

trockistach – na ludzi o niemieckich nazwiskach. Mało brakowało, aby została ogłoszona wyprawa krzyżowa przeciwko Żydom. Wszystko to doprowadziło ludzi do stanu wielkiego zubożenia i uległości⁷⁹.

Łagry miały budzić powszechny strach i służyć podporządkowaniu społeczeństwa. Zatem nazwa *исправительно-трудовые лагеря*⁸⁰ nie była całkiem fałszywa, miały one rzeczywiście wychowywać – nie tych, którzy w nich już tam byli, ale tych, których jeszcze nie uwięziono – ogół społeczeństwa sowieckiego. Stale obecny temat łagru stał się źródłem strachu i społecznym tabu, lęk przed nim ułatwiał bardzo *pierekowkę* dusz ludzkich.

Strach ten miał doprowadzić i doprowadził do zubożenia i demoralizacji całych pokoleń z milionami rozbitych rodzin i zdeprawowanych dzieci i kobiet, owego, jak nazwała to Lidia Czukowska, „opustoszałego domu”⁸¹ – jako metafory procesu stopniowej i masowej degradacji wszystkich autentycznych więzi społecznych w Związku Radzieckim, gdzie żyli ci,

[...] którzy już siedzieli i kandydaci na więźniów, tysiące pocziwych cioć, wujków, sąsiadów, gotowych donieść na swoich bliskich, bo „wszyscyśmy swoi, radzieccy, a między swoimi nie ma tajemnic”, ludzi okaleczonych, „do których były więzień nie ma już powrotu”, gdzie bramy obozów otwiera się tylko tymczasowo, bo nie ma powrotu do przedobozowej egzystencji, a wszyscy są potencjalnymi więźniami, których „też zabiorą, jak będzie trza. O nich jeszcze więcej stoi napisane jak o tobie”. W takim systemie nie ma powrotu do normalności bo ta nie istnieje, strach, donos, wrogość – to spoiwa, które zastąpiły wszystkie naturalne więzi międzyludzkie. Także te elementarne, rodzinne. Spoiwa, które rozdzielając, atomizując, wiązały jednocześnie od nowa masy ludzkie w koszmarny twór cywilizacji więziennej. Losy „czasowo zwolnionego” to inna, mniej drastyczna kontynuacja życia obozowego... wolność staje się kłatwą... więzień nie umie usprawiedliwić sensu swojej egzystencji poobozowej. Bierność i apatia odbierają jego życiu kierunek, pozostawiając pustkę, jest na zawsze zekiem – więźniem”⁸².

Opisał ten stan Gogol zanim stał się rzeczywistością: „bez żelaznych łańcuchów skula ich wszystkich bojaźń i pozbawiła wszystkiego; wszystkie ich uczucia, zamiary i siły zniknęły – pozostał jedynie strach”⁸³.

Już po „odwilży” od 1956 r., aż do czasów Gorbaczowa w latach 1985–1991, ze względów ekonomicznych państwo sowieckie podtrzymywało wysoki stopień

⁷⁹ W. Szalamow, *Opowiadania kołymskie*, tłum. J. Baczyński, Wrocław 1999, s. 238, 302–303, 478.

⁸⁰ ITŁ – Isprawitielno-Trudowye Łagieria – Obozy Pracy Poprawczej, za: www.kul.pl/dzwonkowski/wykaz.html.

⁸¹ Zob. jej utwory o represjach stalinowskich w latach 30. i 40.: *Opustoszały dom* (powstała w latach 1939–1940, wyd. Paryż 1965, wydanie rosyjskie pt. *София Петровна*, 1988, wyd. polskie poza cenzurą 1985) i *Cnyk nod wody* (Nowy Jork 1972; wyd. polskie tłum. i posłowie H. Chłystowski, Warszawa 2010) oraz autobiograficzna książka *Процесс исключения* (Paryż 1979, polski przekład fragmentu w *Antologii wolnej literatury rosyjskiej*, 1992) o przejawach niszczenia w latach 70. swobód w środowiskach literackich.

⁸² G. Władimow, *Wierny Rusłan*, Kraków 1999, s. 123, 165, 37, 166.

⁸³ A. Drawicz, *op. cit.*, s. 145.

przestępczości, poprzez gigantycznie szerokie definiowanie przestępczości kryminalnej jako głównego źródła niewolniczej siły roboczej. Niewygodnie było już mieć, podobnie jak za panowania Stalina, miliony więźniów politycznych, znacznie korzystniej było skazywać obywateli jako kryminalistów za najbłahszy nawet czyn poprzez nieustanne kampanie „przeciw...”. Dlatego też obozy kryminalne aż do lat 80., były niczym innym, jak doskonałym przekrojem społeczeństwa, krajem jak nazywał go Władimir Bukowski, „w miniaturze”.

W życiu obozowym jak w kropli wody odbija[ła] się świadomość prawna i sytuacja społeczna narodu. Większość ludzi w sowieckich obozach kryminalnych to nie jacyś zwyrodnialcy czy zawodowi przestępcy [...], liczba więźniów [...] nie spada poniżej 1% społeczeństwa... Jeśli uwzględnimy fakt, że średni wyrok wynosi ok. 5 lat, a recydywiści nie przekraczają 20–25% wynika, że niemal jedna trzecia społeczeństwa przewinęła się przez lagry [...] trwa świadoma deprawacja narodu [...] przez taki mikser przewijają się miliony ludzi [...] [i] rodzi się pytanie: czegoż chce władza od swego ludu? Jakimi pragnie uczynić swoich obywateli? Sądząc po ustalonych kryteriach „resocjalizacji”, wzorcem człowieka sowieckiego jest ten, kto gotów giąć się w stronę, w którą gną. Donosić, spełniać funkcje policyjne, mówić co każą i promienić przy tym szczęściem [...] I tak przez 60 lat – najuczciwsza [nawet] część narodu tępiona jest fizycznie, a demoralizacja zyskuje aprobatę. To samo [...] odbywa się na wolności. Zarobki groszowe i wszyscy kradną z zakładów, co tylko mogą. Czy władze nie wiedzą o tym? Wiedzą. Jest to im nawet na rękę. Ten, kto kradnie, nie uważa się za uprawnionego do żądania. A jeśli się nawet któryś odważy, wówczas [...] łatwo wsadzić go za kratki. Wszyscy są winni⁸⁴.

Sytuacja taka poprzez produkcję niewolników niemających jakiegokolwiek systemu odniesienia poza systemem zniewolenia i jego logiki produkującym oportunistów fizjologicznych⁸⁵, niezmiernie ułatwiała rządzenie w warunkach gigantycznej demoralizacji, bałaganu i korupcji. Gułag trzymał w strachu wszystkich, bo nie było czytelnej logiki aresztowań, racjonalność działania jednostek nijak się nie miała do możliwości ich zatrzymania, praktyczna realizacja wizji Franza Kafki z *Procesu*, tej genialnej metafory nowoczesności, której wcieleniem był komunizm. Szałamow pisał:

W lagrach nie było politycznych. Byli tylko urojeni, wymyśleni wrogowie, z którymi państwo rozliczało się jak z prawdziwymi wrogami – rozstrzeliwało, zabijało, morzyło głodem. Stalinowska kosa śmierci cięła wszystkich bez różnicy, opierając się o rozdzielniki, spisy i wykonanie planu... Wszyscy to byli ludzie przypadkowi – spośród obojętnych, tchórzów, zwykłych obywateli, a nawet spośród katów – wszystkich ich przypadek uczynił ofiarami... Lagier był dla człowieka wielką próbą siły charakteru... i dziewięćdziesiąt dziewięć procent ludzi nie wytrzymało tej próby... [Lagier] działa jak konserwant... rozwój duchowy, zdolności [więźniów] zamierają na poziomie z okresu ich aresztowania. Człowiek, który przesiedział w lagrze dwadzieścia lat [a były ich dziesiątki milionów – AB] nie nabywa doświadczeń normalnego życia... staje się kaleką społecznym i emocjonalnym⁸⁶.

⁸⁴ W. Bukowski, *I powraca wiatr...*, Londyn 1983, s. 225, 229, 230.

⁸⁵ Zob. „Kultura” 1987, nr 1.

⁸⁶ W. Szałamow, *op. cit.*, s. 371, 601.

Gułag czynił z „obywatela radzieckiego” Smitha z Orwellovskiego *1984 roku*, którego jedyną ucieczką było pokochanie Wielkiego Brata i stopienie się z całością woli partii, przy jednoczesnym wyzbyciu się człowieczeństwa.

Szałamow ukazał granicę, za którą rozpada się wszelka dusza – pisał Wiktor Jerofiejew – ukazał, że cierpienia nie uszlachetniają ludzi [jak twierdził Dostojewski], ale czynią ich obojętnymi, zaciera się nawet różnica między ofiarą i katem: gotowi zamienić się miejscami. Gułag [...] stał się raczej metaforą życia niż realnością polityczną⁸⁷.

Łagier zacierał granicę między zoną obozową, a Wielką Zoną państwa, był w tym sensie jego instytucją *par excellence* ustrojową, socjalizującą masowo do demoralizacji i uległości. W warunkach pustki i rozpacz podsuwał „wiarę” w komunizm i jego wodza Stalina, jako jedynej obrony przed szaleństwem i rozpadem osobowości. W ramach jedynie tej „wiary” myśl mogła się rozwijać, a jakiekolwiek jej odrzucenie oznacza wyrzucenie poza nawias cywilizacji więziennej w niebyt polityczny, społeczny i psychiczny. Dla Gieorgija Władimowa, jednego z największych pisarzy opisujących cywilizację łagrów, Gułag był

[...] wielką metaforą państwa, więcej jeszcze – porządkiem świata [...] Nasza biedna ziemia, porżnięta i poszczerbiona przedziałami, przegrodami, granicami i zakazami wirowała... w lodowatym bezkresie, pędząc wprost na wystawione ostrza gwiazdnych promieni. I na każdziutkiej piędzi jej powierzchni ktoś, kogoś pilnował; wszędzie jedni więźniowie przy pomocy drugich strzegli trzecich, i siebie samych przed zbytecznym i śmiertelnie niebezpiecznym haustem wolności... każdy był czujnie obserwowany i nawet nie przypuszczał jak wielki stanowił skarb⁸⁸.

Trwała wielka mistyfikacja, gdzie w świecie

[...] odbitych krzywych zwierciadeł, wartości ulegają deformacji. Wierność, uczciwość miłość, szlachetność prowadzą do przemocy i ślepego oddania państwowej machinie [...] ruski heros przekształca się w rzetelnego szeregowego strażnika, ostatni solidny bastion systemu [...] Zafałszowanie wartości dokonuje się jakby bez woli człowieka. W Służbie – systemie, wszystko co ludzkie, zwraca się przeciwko człowiekowi, a ten solidnie i mozolnie buduje własną klatkę. Wbrew swojej naturze. Magiczna zmiana dobra w zło dzieje się jednak nie tyle bez woli, co z braku woli człowieka. Kłamstwo staje się wszechmocne i wszechobecne, jednak straszniejsze wydaje się to, iż cywilizację drutu kolczastego zbudowano nie tylko z oszustwa i kłamstwa, ale też z elementów autentycznych wartości [których symbolem jest Ruslan – A.B.] prawdy, uczciwości, szlachetnych dążeń. Zło tak powstałe, choć stanowi immanentną właściwość świata ludzi, jest dla człowieka nierozpoznawalne – jego ogrom przekracza ludzkie o nim wyobrażenie. Potworność i zbrodnia stają się czymś codziennym i w swej masowości banalnym⁸⁹.

W tym sensie Gułag był nieodłącznym i koniecznym elementem indoktrynacji niewolników, kształtowania zdeprawowanej wspólnoty katów i ofiar jako „współ-

⁸⁷ W. Jerofiejew, *Encyklopedia duszy rosyjskiej*, tłum. A. de Lazari, Warszawa 2003, s. 94.

⁸⁸ G. Władimow, *Wierny Ruslan...*, s. 98, 159, 110.

⁸⁹ K. Pietrzycka-Bohosiewicz, *Posłowie...*, s. 161. Ruslan, pies obozowy, tak jak Orwellovski koń Boxer oddają totalnie siebie, swoją pracę i wierność złej sprawie, dla której są jedynie narzędziem do wykorzystania.

noty wiernych” oraz każdej jednostki, której odbierał samodzielne myślenie i krytyczny namysł, bo nie było już jakiegokolwiek punktu odniesienia poza nim. „Zona mniejsza” i „zona większa” nie były różne, były częścią jednej maszyny zbrodni, której istotą była nieustanna tresura ku demoralizacji i niewolniczej pracy⁹⁰. Tresura

[...] zaczyna się od urodzenia, tresurą objęty jest cały kraj [...]. Od dzieciństwa poddaje się [ich] treningowi na liderów w nienawiści, okrucieństwie, podejrzliwości, czujności wobec innych. Utwierdza się w podziale na „swoich” i „obcych”, „panów” i „więźniów”. Tresura ma nauczyć, że „obcy” to absolutne zło, a ręka człowieka, wyciągnięta w geście przyjaźni w rzeczywistości podaje truciznę⁹¹.

Taka nowa świadomość jednostkowa i zbiorowa kształtowała się wraz ze zniszczeniem uniwersalnego systemu etycznego, a powstała w nim pustkę „wypełnia się natychmiast systemem antywartości imitujących wartości autentyczne. Orwellowska „rozkosz posłuszeństwa” i „zdrowa podejrzliwość”, „nikomu nie ufać, a wtedy nikt nie oszuka”, stanowią nową ośnowę

[...] nowej moralności”... okrucieństwa tresury kaleczą ciało, ale przede wszystkim deprawują duszę. Najczęściej na zawsze [...] w przerażającym widowisku „odwrócen sensów”, który nadaje Związkowi Radzieckiemu charakter jednej gigantycznej zony z wiecznymi strażnikami i wiecznymi więźniami „sobowtórów” – antypodów mogących istnieć tylko w nienaturalnym aliansie kata i ofiary, aliansie, który stał się prawdziwą ich naturą... życie za drutami, owa cywilizacja drutu kolczastego jest przecież przedłużeniem i wcieleniem modelu łagru gdyż „życie koncentracyjne” jest wokół... i nic już nie można zmienić... Nie sposób życia przeżytego „na wspak” odwrócić znów ku dobru. Nie odkupi zła zamknięcie obozów i rehabilitacja milionów niesłusznie oskarżonych... nikt nie jest w stanie przywrócić ich z niebytu. Nie ma miejsca na sprawiedliwość, a nawet zemstę; większość katów poszła śladem ofiar. Rosyjska przestrzeń zamknęła się w kształt błędnego koła. Istota zwana *homo sovieticus* jest nieśmiertelna... a istnienie jednostki to istnienie bez śladu, podróż od nicości do nicości poprzez chwilę zwaną życiem. Istnienie bez śladu pozostawia po sobie „gołą ziemię” i sprawia, iż każdy następny człowiek, każde pokolenie zaczynać musi od punktu zerowego⁹².

Destruktywna i niewołająca powszechność Gułagu⁹³ różniła go od doświadczenia, którego w hitleryzmie doznawały ściśle wyselekcjonowane i określone prawnie

⁹⁰ Pod względem dyscypliny pracy i stopnia karania, każda fabryka była „otwartym” obozem pracy; V. Lazarev [w:] *The Economics of Forced Labor: The Soviet Gulag*, Stanford 2003, s. 189–190.

⁹¹ K. Pietrzycka-Bohosiewicz, *Posłowie*...

⁹² *Ibidem*, s. 162–163, 165, 169–170. Mamy do czynienia tutaj ze zniszczeniem moralności, którą chce się zastąpić nową. Tyle tylko, że ta nowa „moralność” nie może być stworzona, bowiem moralność jest zawsze jedna, uniwersalna, albo jej nie ma. Ta nowa „moralność” była jedynie podziałem opartym na „właściwych” sprawach społecznych i „niewłaściwych” sprawach społecznych za każdym razem decydowanych przez inżynierów społecznych. Na podobnej zasadzie próbuje się dzisiaj tworzyć moralność postchrześcijańską w społeczeństwach liberalnych. Zob. K. Minogue, *The New Epicureans*, [w:] *The Survival of Culture: Permanent Values in a Virtual Age*, ed. H. Kramer, R. Kimball, Ivan R. Dee Publisher, Chicago 2002, s. 24–27.

⁹³ Por. o inicjującym w wędrówkę ku samozniszczeniu misterium zła – F. Longchamps de Berrier, *Misterium nieprawości*, „Fronda” 1999, nr 17/18, s. 416–420.

w miarę precyzyjnie grupy Niemców, poza Żydami, ale nie cały naród niemiecki. Nie ma w cywilizacji Gułagu katów i ofiar, gdyż kaci są zawsze wczorajszymi lub jutrzejszymi ofiarami. Wałarł Szalamow dodał:

[...] łagier nie jest przeciwstawieniem piekła rajowi, jest jedynie kopią naszego życia i niczym innym być nie może... Nie ma w nim niczego, czego nie ma na wolności... Żaden człowiek nie powinien znać łagrów. W łagrowym doświadczeniu wszystko jest negatywne – co do jednej minuty. Człowiek staje się jedynie gorszy. I nie może być inaczej. W łagrze jest wiele tego, o czym człowiek nie powinien wiedzieć. Ale ujrzeć dno życia – to nie jest najstraszniejsze. Najstraszniejsze jest, gdy owo dno staje się własnością człowieka, gdy miara jego moralności zapożyczona jest z łagrowego doświadczenia, kiedy zastosowanie w waszym życiu znajduje moralność błatniaków. Gdy rozum człowieka stara się nie tylko usprawiedliwić owe łagrowe uczucia, ale też im służyć. Znam wielu... których postępowanie na wolności ograniczane jest po cichu jedynie tym, co wyznaczają błatniackie granice. W starciu tych ludzi z łagrem, on odniósł zwycięstwo. To przyswojenie sobie takiego typu moralności, że lepiej ukraść niż poprosić⁹⁴.

Na tym właśnie polegała dwuznaczność systemu komunistycznego, która nadała mu powabny pozór prawdy – w przeciwieństwie do hitleryzmu, który swoich intencji nie ukrywał.

W tym kontekście ekonomiczna funkcja obozów była drugorzędna, bowiem nie powstały, mimo całej retoryki wychowania przez pracę, jako instytucje dochodowe, choć takie próby podejmowano. Zdaniem Hannah Arendt, jedyna trwała funkcja gospodarcza obozów polegała na finansowaniu ich aparatu nadzorczego; z ekonomicznego punktu widzenia obozy koncentracyjne miały istnieć same dla siebie⁹⁵.

Oczywiście obserwacja Arendt jest tylko częściowo prawdziwa. To prawda, że obozy były systemem absolutnie niewydajnym, ale jednak stanowiły połączenie systemu niewolniczego z konkretnym zamysłem ekonomicznym⁹⁶. Celem łagrów w zamysle Stalina był zysk ekonomiczny, a plan stanowił obsesję kierownictwa obozów przy prawodawstwie i ideologii uważającej pracę niewolniczą za podstawowy środek reedukacyjny, choć były sytuacje, które z obozów czyniły jedynie świat

⁹⁴ W. Szalamow, *op. cit.*, s. 370. Jednak w świecie zony funkcjonowała też kultura wysoka, potwierdzając, że było to państwo totalitarne w mniejszej skali; C. Joyce, [w:] *The Economics of Forced Labor...*, s. 182; *Темп Гулага*, ред. М. М. Кораллов, Москва 1995.

⁹⁵ H. Arendt, *Korzenie totalitaryzmu*, tłum. D. Grinberg, M. Szawiel, Warszawa 2008, s. 623–624. Na temat pracy przymusowej tylko dla finansowania policji politycznej (s. 602); obozy jako laboratoria reżimu dla pokazania, że wszelkie upodlenie i zniszczenie podmiotowości jednostki są możliwe dla władzy totalitarnej (s. 615–618); zob. też: D. J. Dallin, B. Nicolaevsky, *Forced Labor in Russia*, New York 1947.

⁹⁶ Naftali Frenkel jako więzień awansujący na organizatora systemu łagrowego oraz wynalazca *умкала нумануса*: zob.: A. Solzhenitsyn, *The Gulag Archipelago*, t. 2, New York 1973, s. 78; A. Applebaum, *Gulag A History of the Soviet Camps*, London 2004; S. A. Malsagoff, *An Island Hell: A Soviet Prison in the Far North*, London 1926; J. D. Bessonov, *My Twenty-six Prisons and My Escape from Solovetsk*, London 1928; И. М. Зайцев, *Соловки*, Шанхай 1931.

upodlenia⁹⁷. Niemniej to ich ustrojowo-ideologiczna rola umieściła je jako źródło zysku. I to ta ustrojowo-ideologiczna rola definiowała i charakter pracy i masowe zachowania społeczne, kształtując z założeniami totalitarnego państwa mentalność niewolniczą.

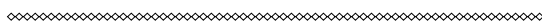
W roku 2009 *Archipelag Gulag* stał się w Rosji obowiązkową lekturą szkolną⁹⁸. Miną jednak pokolenia zanim mentalność niewolnicza w stosunku do siebie i obcych, też państw ościennych, zniknie w Rosji w zachowaniach ludzi i tych, którzy nimi rządzą. Próba odbudowy Rosji jako imperium jest powtarzaniem syndromu carskiego, lecz i sowieckiego. Rosja jako imperium może spoglądać na sąsiadów wyłącznie jako wasali lub wrogów. Toteż tragiczne dziedzictwo sowietyzmu, wykluczające bez jego zmiany jakiejkolwiek długofalowe sensowne próby porozumienia poza czysto pragmatycznymi. Smoleńsk 2010 czy w nieco mniejszym stopniu porozumienie Kościoła katolickiego z Cerkwią w 2012, zdają się takie założenie niestety potwierdzać.

⁹⁷ Stosowano też przymus i kary w miejscach pracy na wolności, zob.: A. Sokolov [w:] *The Economics of Forced Labour...*, s. 24–29, 37–39. Dążenie do maksymalnej wydajności pracy łagierników przy najniższych kosztach: *The Economics of Forced Labour: The Soviet Gulag*, s. 2–6. Na s. 8: wydobywanie diamentów i platyny w 1951 r. w 100% pochodziło z łagrów, złota 85%, cyny 70%, miedzi 40% etc.; eksport taniego drewna (s. 164–165). Gulag jako dostawca siły roboczej, więzień jako towar i narzędzie (s. 11–18, 84–85); rola ekonomiczna Gulagu w realizacji trudnych inwestycji w ciężkim klimacie bardzo niskim kosztem (s. 19–21, 47–55, 61–66, 75–82, 106–111); motywowanie ekonomiczne więźniów (s. 39–40); skrajny pragmatyzm Stalina i koncentracja na produktywności (s. 112–114); błędne założenie, że praca więźniów nie wywołuje żadnych kosztów społecznych (s. 190–191).

⁹⁸ www.solzhenitsyn.ru/modules/news/article_storyid_113.html.

Jacek Czajowski, Marian Grzybowski

Kilka refleksji o drugiej izbie ustawodawczej w II RP i projektach Konstytucji III RP



Konstytucja marcowa:
Senat kompromisu partyjnego
– dwuizbowość „ułamna”, nawet „pozorna”

1. Walka o Senat w Sejmie ustawodawczym

Problem organizacji władzy ustawodawczej w formie jednej albo dwóch izb ustawodawczych, okazał się jednym z najbardziej kontrowersyjnych i budzących największe emocje w Sejmie Ustawodawczym w toku prac nad Konstytucją marcową.

Stronnictwa prawicowe (ZLN, Polskie Stronnictwo Katolicko-Ludowe, Klub Mieszczański, Narodowa Partia Robotnicza) zdecydowanie opowiadały się za systemem dwuizbowym. Wysuwane argumenty skierowane były w stronę przekonania opozycji: lewicy i centrum, o konieczności istnienia w systemie władzy ustawodawczej czynnika refleksji i rozważ, którym w relacji do powoływanego w wyborach powszechnych Sejmu byłaby druga izba (Senat). Drugi kierunek argumentacji opierał się na przesłankach teoretycznych; nawiązywano też do koncepcji Monteskiusza, dostrzegając w Senacie istotny instrument równowagi pomiędzy rządem a Sejmem.

Zdecydowany sprzeciw wobec drugiej izby ustawodawczej – Senatu – wychodził ze strony lewicowej i centrum (PPS, PPS Wyzwolenie, PSL Piast, PSL Lewica). Argumenty lewicy opierały się niemal wyłącznie na przesłankach ideologicznych i politycznych. W drugiej Izbie widziano „siedlisko wsteczności”, konserwatyzmu i w konsekwencji hamulec ewolucji w kierunku przekształcenia Rzeczypospolitej w Rzeczpospolitą Ludową – taki kierunek ewolucji, wobec radykalizacji ustrojów społecznych (nie tylko w Polsce) po I wojnie światowej, dla lewi-

cy wydawał się oczywisty i pewny. Chodziło o niedopuszczenie do wprowadzenia instytucji, która taką ewolucję miała utrudniać i hamować (Senat)¹.

Przyjęcie jednego z przeciwnych stanowisk ze względu na geografie polityczną Sejmu Ustawodawczego było niemożliwe. Konieczny był kompromis. Droga do niego była jednak długa i trudna². Ostatecznie został osiągnięty: stronnictwa sejmowe uzgodniły powołanie Senatu (wyjątkiem było PSL „Wyzwolenie”, które nie brało udziału w głosowaniu, konsekwentnie w swoim negatywnym nastawieniu do utworzenia drugiej izby).

Sejm Ustawodawczy uchwalił powołanie Senatu, a zatem podjął decyzję o dwuizbowej strukturze władzy ustawodawczej. Senat, podobnie jak i Sejm, miał być organem narodu w zakresie ustawodawstwa; status prawny posłów i senatorów miał być analogiczny. To było zwycięstwo stronnictw prawicowych, porażka lewicy i centrum. Ale koncepcja Senatu, jego skład, zasady tworzenia, kompetencje wreszcie, nie do końca odpowiadały wyobrażeniom o roli i pozycji w systemie organów naczelnych sejmowej prawicy. Słaby Senat, wybierany tak samo, jak Sejm, o ograniczonych kompetencjach w zakresie ustawodawstwa i kontroli rządu, skoro już Senat miał być – bardziej odpowiadał lewicy. Taka była cena kompromisu i zgody na powołanie Senatu.

2. Zasady tworzenia, skład i kadencja Senatu

Problem składu i zasad tworzenia w debatach nad Senatem budził szczególnie wiele kontrowersji. Punktem wyjścia dla debat w tej kwestii była propozycja Komisja Konstytucyjnej³. Proponowała ona Sejmowi przyjęcie zasady wyboru części Senatu przez Sejm (70 senatorów) spoza grona posłów. Ponadto w składzie Senatu przewidywała udział przedstawicieli samorządu terytorialnego (po 2 senatorów z każdego województwa oraz po 2 przedstawicieli największych miast – Krakowa, Lwowa, Łodzi, Poznania, Wilna i Warszawy – wybieranych przez rady miejskie). Skład Senatu uzupełniać mieli: prezes Sądu Najwyższego, prezes Naczelnej Izby Gospodarczej oraz 2 przedstawicieli adwokatury. Propozycja spotkała się z ostrą krytyką. Dotyczyła ona przede wszystkim wyboru senatorów przez Sejm, udziału przedstawicieli samorządu oraz wirylistów (z krytykami zgodził się E. Dubanowicz). Sejm podjął więc uchwałę o odesłaniu propozycji do Komisji w celu ponownego rozpatrzenia.

¹ Zob. wystąpienia posłów, w szczególności: Jana Madeja (Polskie Stronnictwo Narodowo-Ludowe), Spr. Sten. 202 pos., t. 9; Kazimierza Czaplińskiego (PPS), *ibidem*; Aleksandra de Rosseta (Klub Mieszczański), Spr. Sten. 194, t. 43–44; Władysława Kiernika (PSL-Piast), Spr. Sten. 217 pos., t. 46; Eugeniusza Okonia (Stronnictwo Radykalne Chłopskie), Spr. Sten. 202 pos., t. 32; Mieczysława Niedziałkowskiego (PPS), Spr. Sten. 139 pos., t. 49; Jana Stapińskiego (PSL „Wyzwolenie”), *ibidem*, t. 25.

² Przebieg debaty nad uchwaleniem konstytucji przedstawiają m.in.: W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne. Geneza i system*, Warszawa 1922, s. 202 i nast.; S. Krukowski, *Geneza Konstytucji z 17 marca 1921*, Warszawa 1977, s. 176 i nast.

³ Pracami Komisji kierował prof. Edward Dubanowicz.

Druga propozycja wychodziła naprzeciw nastrojom w Izbie ujawnionym w krytyce. Komisja proponowała wybór Senatu w wyborach powszechnych i proporcjonalnych. W składzie Senatu pozostawiała jednak wirylistów. Byli nimi przedstawiciele Kościoła katolickiego (5), przedstawiciele 3 najsilniejszych innych wyznań (po 1 senatorze), przedstawiciele instytucji naukowych⁴ (po 1 senatorze) oraz przedstawiciele Naczelnej Izby Gospodarczej (po 1 senatorze z każdego sektora tej Izby)⁵.

Krytyka skupiła się tym razem na wirylistach. Lewica wręcz wykpiwała zasadność ich udziału w Senacie. M. Niedziałkowski ironizował:

[...] pan Dubanowicz uważa, że mają reprezentować czynnik rzeczoznawczy w nowym Senacie... argument ten można dostosować tylko do przedstawicieli zakładów naukowych... wreszcie biskupi, rabini albo pastorowie luterkańscy mają być rzeczoznawcami to jest rzeczą zupełnie niezrozumiałą⁶.

Ostatecznie wiryliści zostali usunięci ze składu Senatu. Przyjęta została zasada wyboru Senatu w sposób analogiczny jak Sejmu, Senat zatem wybierany był w wyborach powszechnych, równych, tajnych i bezpośrednich. System proporcjonalny zastosowany został w wersji opracowanej przez d'Hondta. Różnice sprowadzały się jedynie do wyższej granicy biernego i czynnego prawa wyborczego oraz charakteru okręgów wyborczych – tymi w przypadku wyborów do Senatu były województwa.

Przyjęcie takich rozwiązań w zakresie składu i sposobu tworzenia Senatu mogło być satysfakcjonujące dla stronnictw lewicowych. Liczyły one na wygranie wyborów przeprowadzonych na podstawie Konstytucji marcowej. Wybory powszechne otwierały w takiej sytuacji możliwość, jeśli nie uzyskania w Senacie większości (jak w Sejmie), to przynajmniej uzyskania tam silnej reprezentacji. Senat przestawał być straszakiem i hamulcem na drodze przeprowadzenia reform społecznych i politycznych. Szanse takie zwiększało dodatkowo zrównanie kadencji Sejmu i Senatu oraz przeprowadzenie wyborów do obu Izb w tym samym czasie. W tym kontekście należy rozumieć forsowanie w toku debaty konstytucyjnej i przeforsowanie przez stronnictwa lewicy możliwości zmiany konstytucji uchwałą samego Sejmu po upływie 5 lat od wejścia w życie Konstytucji. Zgoda na kompromis (zgoda na Senat) była dla stronnictwa lewicy tymczasowa. Po wygraniu wyborów uchwałą lewicowej większości w Sejmie Senat zostałby zniesiony.

3. Kompetencje Senatu

Senat w świetle Konstytucji marcowej był „Senatem kompromisu” również w aspekcie jego kompetencji. Znalazło to wyraz w daleko idącym ograniczeniu

⁴ Instytucje te miały zostać określone w ordynacji wyborczej.

⁵ Druk sejmowy nr 2295.

⁶ Por. Spr. Sten. 193 pos., t. 49.

jego uprawnień w stosunku do kompetencji Sejmu. Dotyczyło to zarówno funkcji ustawodawczej, jak i, w szczególności, funkcji kontrolnej w stosunku do rządu.

W sferze funkcji ustawodawczej Senat pozbawiony został inicjatywy ustawodawczej. Konstytucja prawo to zastrzega wyłącznie dla Sejmu i rządu (art. 10 Konstytucji). Projekty ustaw wnoszone były do Sejmu. Sejm w konsekwencji nadawał tym projektom treść zgodnie ze swoją wolą. Projekt w wersji sejmowej (w przypadku uchwalenia projektu) trafiał do Senatu. Senat w terminie 30 dni winien wobec projektu zająć swoje stanowisko. Mógł projekt przyjąć bez zmian (projekt stawał się wówczas ustawą i podlegał dalszej procedurze ustawodawczej). Mógł do projektu wnieść poprawki (ale do tekstu ustalonego w Sejmie), ale mógł też projekt ustawy odrzucić w całości. W obu przypadkach projekt wracał do Sejmu i Sejm w zasadzie zwykłą większością głosów (11/10) – w toku debaty sejmowej odrzucono propozycję, by większość ta wynosiła trzy piąte – mógł uchwałą Senatu odrzucić. Wtedy – w obu przypadkach – wbrew woli Senatu projekt stawał się ustawą w wersji uchwalonej w Sejmie⁷.

Ograniczenie kompetencji Senatu w stosunku do Sejmu szło również daleko w zakresie funkcji kontrolnej. Senat nie uczestniczył w egzekwowaniu odpowiedzialności rządu, nie brał udziału w debacie i uchwałami absolutorium dla rządu, nie przysługiwało mu prawo powoływania „ankiet”, czyli komisji śledczych.

Z klasycznych instrumentów prawnych kontroli parlamentarnej w systemie parlamentarno-gabinetowym senatorom przysługiwało prawo interpelowania rządu. W oparciu o tradycje parlamentarne nie było kwestionowane prawo Senatu kierowania pod adresem rządu rezolucji wzywających do podjęcia określonych działań⁸.

Reasumując, Senat powstał z woli stronnictw prawicowych; był słaby, pełniący drugorzędną rolę w realizacji funkcji władzy ustawodawczej, bo tylko taki Senat okazał się możliwy do zaakceptowania przez stronnictwo lewicy. I zgodnie z wolą lewicy, Senat powstał, bo po wygraniu kolejnych wyborów przez lewicę mógł zostać zlikwidowany.

Taka konstrukcja „Senatu kompromisu” niosła istotne skutki ustrojowe. Słaby, o ograniczonych kompetencjach Senat, nie mógł stanowić czynnika równowagi w relacjach między Sejmem a rządem. To stanowiło jeden z istotnych czynników stanowiących o tak widocznej dominacji Sejmu, mimo formalnego przyjęcia zasady podziału władz, zakładającej przecież równowagę pomiędzy podzielonymi władzami, w szczególności władzą ustawodawczą i wykonawczą. Trudno też oprzeć się refleksji, że dominacja Sejmu, do którego przyczyniała się konstytucyjna konstrukcja „Senatu kompromisu”, stanowiła kontynuację polskiej tradycji ustrojowej

⁷ Wątpliwości budziła możliwość nieprzyjęcia uchwały Senatu o odrzuceniu projektu w całości. Doktryna uzasadniała ten przypadek, traktując odrzucenie w całości jako maksimum poprawek.

⁸ Szeroko o uprawnieniach kontrolnych zob.: J. Czajowski, *Senat Rzeczypospolitej Polskiej pierwszej kadencji*, Warszawa 1999, s. 173 i nast.

okresu I Rzeczypospolitej⁹ oraz Małej Konstytucji z 1919 r. i suwerennej władzy Sejmu Ustawodawczego w tej Konstytucji ustanawianej. Być może to również ułatwiło zawarcie kompromisu.

Konstytucja kwietniowa:

Senat logicznie wkomponowany w struktury „nowego państwa”;
w kierunku dwuizbowości zrównoważonej

W przeciwieństwie do tego prądu występuje kierunek inny, kierunek nadindywidualistyczny, uniwersalistyczny, organiczny, który nadaje szczególną wartość, wartość niemal absolutną pewnym czynnikom ponadindywidualnym, a przede wszystkim organizacji państwowej. Upatruje on we własnym państwie wartość wyższą od wolności indywidualnej, głosi zasadę podporządkowania jednostki dobru państwowemu. Nie państwo jest dla jednostek, ale przeciwnie, jednostki winne poświęcić swe siły służbie państwowej i w miarę tej służby otrzymują swą godność i wartość. Kierunek ten wysuwa na pierwszy plan ideę siły, rozwoju, przyszłości państwa, choćby to miało być połączone nawet z pewnymi ograniczeniami wolności indywidualnej. Odnosi się krytycznie do rządów parlamentarnych, ponieważ pragnie silnej władzy państwowej¹⁰.

Taki kierunek myślenia stanął u podstaw tworzenia Konstytucji kwietniowej. Państwo jest wartością najwyższą, państwo jest dobrem powszechnym wszystkich obywateli. Obowiązkiem każdego jest służba państwu, praca dla jego pomyślności, rozwoju i wielkości. „Wartością wysiłku i zasług obywatela na rzecz dobra powszechnego mierzone będą jego uprawnienia do wpływania na sprawy publiczne¹¹”.

W takiej koncepcji państwa i dla jej urzeczywistnienia szczególną rolę spełniać miały dwie instytucje. Stojący na czele państwa, piastun jednolitej władzy państwowej – Prezydent Rzeczypospolitej, harmonizujący funkcjonowanie wszystkich organów państwowych, aby działały w interesie „dobra powszechnego” – państwa. Pełne zrozumienie tego, co jest „dobrem powszechnym”, co w pełni służy dobru państwa, nie jest możliwe dla całego społeczeństwa. Jest możliwe dla elit społecznych. W systemie organów naczelnych taką instytucją, najlepiej rozumiejącą ideę państwowości, najbardziej świadomą „dobra powszechnego”, stał się Senat¹².

Nadanie Senatowi (nie mógł takiej roli spełniać wybierany w wyborach powszechnych, czyli partyjnych Sejm) takiego charakteru i powierzenie mu takiej misji ustrojowej wymagało: a) zapewnienia mu „elitarnego” składu; b) wyposażenia w odpowiednie, odpowiadające roli, jaką ma spełniać, kompetencje.

⁹ Przekonująco pisał o tym S. Kutrzeba, *Konstytucja a tradycja polska*, [w:] *Nowa Konstytucja*, Kraków 1922, s. 14–26.

¹⁰ A. Peretiatkowicz, *Cezaryzm demokratyczny a konstytucja polska*, Warszawa 1929, s. 15.

¹¹ Art. 7 pkt 1 Konstytucji kwietniowej.

¹² Było to nawiązanie do koncepcji W. Sławka, dotyczącej „Legionu zasłużonych”.

1. Zasady tworzenia i skład Senatu

Wybory do Senatu nie były wyborami powszechnymi (wobec roli tej Izby takie nie mogły być) ani bezpośrednimi. Prawo wybierania zostało ograniczone do pewnych tylko kategorii obywateli (społecznej elity). Do kategorii tych należeli: 1) obywatele z tytułu „zasługi” (m.in. osoby odznaczone Krzyżem Virtuti Militari, Medalem Niepodległości, Krzyżem Walecznym); 2) obywatele o odpowiednim cenzusie wykształcenia (m.in. absolwenci szkół wyższych, szkół podchorążych, liceów pedagogicznych), 3) obywatele, którym prawo to przysługiwało z „tytułu zaufania” (m.in. piastujący wybieralne stanowiska w samorządzie terytorialnym, kierownicze stanowiska w samorządzie gospodarczym, przewodniczący zarządów w stowarzyszeniach wyższej użyteczności)¹³.

Prawo wybieralności przysługiwało wszystkim obywatelom posiadającym prawo wybieralności do Sejmu. Wybory senatorów w poszczególnych województwach dokonywały wojewódzkie kolegia wyborcze, złożone z delegatów wybieranych spośród uprawnionych do głosowania do Senatu w obwodach wyborczych¹⁴ organizowanych na terenie powiatów wchodzących do województwa.

2. Kompetencje Senatu

W aspekcie podkreślonym w tym szkicu, interesujące są dwie sfery kompetencji Senatu. Pierwsza, to rola tej Izby w procesie ustawodawczym. Druga – współdziałanie Senatu z Sejmem w procedurze wyrażania rządowi votum nieufności.

a) Rola Senatu w procedurze ustawodawczej

Senat, podobnie jak w okresie obowiązywania Konstytucji marcowej, nie dysponował prawem inicjatywy ustawodawczej. Prawo takie przysługiwało tylko Sejmowi i rządowi. Projekty ustaw uchwalone przez Sejm przekazywane były do rozpatrzenia Senatowi. Senat był uprawniony do wniesienia poprawek lub odrzucenia projektu w całości. Decyzja tego rodzaju skutkowałą prawnie, jeżeli Sejm nie odrzucił jej większością trzech piątych ustawowej liczby głosów. Po uchwaleniu przez Izby ustawa przekazywana była Prezydentowi RP do podpisu. Prezydent mógł odmówić podpisania ustawy. Jego weto mogło zostać obalone większością trzech piątych głosów w każdej Izbie¹⁵.

b) Udział Senatu w egzekwowaniu odpowiedzialności parlamentarnej

W świetle Konstytucji kwietniowej, rząd (poszczególne ministrowie) ponosił odpowiedzialność parlamentarną przed Sejmem. W procedurze egzekwowania tej odpowiedzialności uczestniczył jednak również Prezydent RP oraz Senat.

W przypadku wyrażenia rządowi czy poszczególnym ministrom votum nieufności przez Sejm, Prezydent RP mógł: 1) odwołać rząd (ministra) albo 2) rozwiązać Izby. Jeżeli nie podjął żadnej z tych decyzji, uchwała Sejmu w zakresie votum nieufności była przekazywana do Senatu. W przypadku poparcia przez Senat takie-

¹³ Art. 2 Ordynacji wyborczej do Senatu z 8 lipca 1935 r.

¹⁴ Zob.: W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski współczesnej*, Kraków 2006, s. 292 i nast.

¹⁵ Art. 54 Konstytucji.

go wniosku, ostateczną decyzję podejmował Prezydent RP. Mógł odwołać rząd lub ministra albo rozwiązać Izby¹⁶.

Zarówno uprawnienia w zakresie ustawodawstwa, jak i odpowiedzialności parlamentarnej wyraźnie wskazują na intencję uczynienia z Senatu izby ustawodawczej aktywnie uczestniczącej w ustawodawstwie i kontroli rządu. Wydaje się jednak, że kompetencje Senatu w tym zakresie swoim znaczeniem mogły sięgać jeszcze dalej. Wiąże się to ściśle z faktem, że w składzie Senatu, jedna trzecia senatorów wywodziła się z nominacji Prezydenta RP. Wobec takiego składu (senatorowie wybierani tworzący elitę, senatorowie z nominacji) Senat stawał się organem szczególnie wrażliwym na dobro państwa. Ze względu na swój skład i kompetencje miał być Izbą rozważań i refleksji, ale zdolną hamować ewentualne nieodpowiedzialne i niezgodne z racją stanu decyzje politycznego, ale wybieranego w wyborach powszechnych Sejmu. Mógł taką funkcję spełniać współdziałając z arbitrażem realizowanym przez Prezydenta RP.

Arbitraż Prezydenta RP, którego „naczelnym obowiązkiem jest troska o dobro państwa”¹⁷, harmonizującego funkcjonowanie wszystkich organów państwa, był arbitrażem aktywnym. Nie było jednak intencją ustrojodawcy nadanie mu charakteru bieżącego angażowania się Prezydenta RP w sferę polityki. Winien podejmować interwencję w sytuacjach szczególnego kryzysu i szczególnych dla państwa zagrożeń. W bieżącej praktyce funkcjonowania państwa, taką rolę mógł spełniać elitarny Senat, tak jak Prezydent RP, rozumiejący troskę o losy państwa, zarówno z własnej inicjatywy, jak i z inspiracji prezydenta.

Senat w projektach polskich aktów konstytucyjnych z lat 1989–1992

Przeobrażenia systemu politycznego Polski zainicjowane obradami Okrągłego Stołu przyniosły przywrócenie instytucji Senatu. Formalnie Senat stał się na powrót organem konstytucyjnym – w wyniku nowelizacji Konstytucji PRL z 1952 r., dokonanej ustawą o zmianie tej konstytucji z 7 kwietnia 1989 r.¹⁸ Tym samym spetryfikowano propozycję zgłoszoną w trakcie obrad „okrągłostołowych” 2 marca 1989 r. przez Aleksandra Kwaśniewskiego, obliczoną politycznie na zrównoważenie reglamentowania wyborów do Sejmu¹⁹ wolnymi wyborami do Sena-

¹⁶ Art. 29 Konstytucji.

¹⁷ Art. 2 pkt 3 Konstytucji.

¹⁸ Dz.U. z 1989 r. Nr 19, poz. 101. Zob. też: W. Sokolewicz, *Kwietniowa zmiana konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1989, z. 6; K. B. Janowski, *Polska – rok 1989 (W kręgu refleksji nad zmianą polityczną)*, Kielce 1998, s. 21–22; R. Graczyk, *Konstytucja dla Polski*, Kraków–Warszawa 1997, s. 71, 73–75; A. Dudek, *Reglamentowana rewolucja*, Kraków 2004, s. 256–260.

¹⁹ Możliwość przywrócenia w Polsce lat 80. drugiej izby parlamentu antycypował W. Sokolewicz w swej analizie z 1988 r. Zob.: W. Sokolewicz, *Prezydent i druga izba*, [w:] *Przed reforma konstytucji. Materiały. Studia. Analizy*, Warszawa 1988.

tu²⁰. Wybory parlamentarne, przeprowadzone 4 i 18 czerwca 1989 r., przyniosły stronie solidarnościowej pełne zwycięstwo w wyborach do Senatu, przypieczętując użyteczność tego organu dla realizacji postulatów programowych dotychczasowej opozycji. W rokowaniach Okrągłego Stołu wiązano politycznie kompetencje Senatu z kwestią ustrojowego usytuowania prezydenta, dostrzegając przy tym możliwość politycznego równoważenia wpływu tych organów pozostających – każdy z nich – w zasięgu innych wpływów i koncepcji politycznych.

Strona „rządowa” przy Okrągłym Stole uzmysławiała sobie konsekwencje wolnych wyborów do Senatu²¹. Przyjęty system większościowy skłaniał do konsolidacji poparcia wokół jednego kandydata w okręgu, co okazało się korzystne dla NSZZ „Solidarność”²².

Po wyborach czerwcowych 1989 r. podjęte zostały prace nad przygotowaniem nowej regulacji konstytucyjnej. Prace te usystematyzować można w dwa etapy: pierwszy, obejmujący lata 1989–1992 (do ustanowienia ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992 r.), oraz drugi – w latach 1992–1997 (do ustanowienia Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.).

Etap pierwszy był konsekwencją ustaleń Okrągłego Stołu, w szczególności zaś stanowiska tej konferencji „w sprawie reform politycznych” z 5 kwietnia 1989 r. Zwieńczeniem tego etapu było ustanowienie tzw. Małej konstytucji z 17 października 1992 r., regulującej – w okresie przejściowym – zasady stosunków między organami władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz status samorządu terytorialnego. W trakcie drugiego etapu podstawą prac była ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1992 r., regulująca prowadzenie przygotowań nowej ustawy zasadniczej, zaś rezultatem prac – ustanowienie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.

W pierwszym z wyróżnionych okresów powstało jedenaście pełnych projektów nowej konstytucji. Cztery projekty zostały przedłożone przez partie polityczne: Stronnictwo Demokratyczne, Polskie Stronnictwo Ludowe, Porozumienie Centrum oraz Konfederację Polski Niepodległej²³. Dwa projekty przygotowały komisje konstytucyjne Sejmu i Senatu. Dalsza grupę pięciu projektów stanowiły propozycje prywatne, opracowane przez Mieczysława Huchlę, Józefa Lityńskiego, zespół pod przewodnictwem Sylwestra Zawadzkiego, Janinę Zakrzewską i Jerzego Ciemniewskiego oraz Andrzeja Mycielskiego i Wacława Szyszkowskiego.

Żaden z projektów pierwszego etapu nie stał się formalnie podstawą prac konstytucyjnych prowadzonych w etapie drugim. Można wszakże dostrzec elementy pewnej kontynuacji w niektórych projektach partii politycznych, nadto zaś – filiacje między niektórymi projektami prywatnymi a proponowanymi potem przez partie polityczne.

²⁰ P. Kowal, *Koniec systemu władzy*, Warszawa 2012, s. 463.

²¹ Zob. szerzej: K. Trembicka, *Okrągły stół. Studium o porozumieniu politycznym*, Lublin 2003.

²² P. Codogni, *Okrągły stół, czyli polski Rubikon*, Warszawa 2009.

²³ R. Chrusciak, *Sejm i Senat w Konstytucji RP z 1997 r. Powstawanie przepisów*, Warszawa 2002, s. 9–10; *Model polskiego parlamentu*, red. M. Grzybowski, Kraków 1996, s. 146.

W grupie projektów partyjnych pozycję Senatu silnie eksponował w szczególności projekt Konfederacji Polski Niepodległej. Poczesne miejsce miał zajmować Senat w koncepcjach projektów A. Mycielskiego i W. Szyszkowskiego (opartych na modelu rządów prezydenckich). J. Zakrzewska postulowała uczestnictwo Senatu w stanowieniu ustaw, dokonywaniu autentycznej wykładni ich unormowań²⁴ oraz decydowaniu, wraz z Sejmem, o przeprowadzeniu referendum ogólnonarodowego. Również projekt opracowany przez Komisję Konstytucyjną Senatu (przekazany Senatowi 1 maja 1991 r.) przewidywał umocnienie pozycji oraz poszerzenie kompetencji (głównie ustawodawczych i kreacyjnych) drugiej izby parlamentu²⁵. Nie wykazywał natomiast tej inklinacji projekt Komisji Konstytucyjnej Sejmu. Rezerwował on dla Sejmu status jedyne go „organu przedstawicieli narodu, powołanego do stanowienia ustaw, powoływania i kontroli innych organów państwa”²⁶.

W grupie projektów przedstawianych przez partie polityczne wystąpiło znaczne zróżnicowanie regulacji dotyczących usytuowania, struktury oraz relacji przewidywanych dwóch izb parlamentu. W „Tezach do Konstytucji” przedłożonych przez Stronnictwo Demokratyczne, Senat – obok Sejmu – miał być organem współstanowiącym ustawy. Jakkolwiek „Tezy” nie przesadzały jednoznacznie kwestii, czy Sejm i Senat mają być traktowane jako działające paralelnie dwa organy państwowe, czy też stanowić dwie izby bikameralnego parlamentu, to stylizacja „Tez” (art. 55–68) wskazywała raczej na podtrzymanie odrębności strukturalnej Sejmu i Senatu. Przemawiał za tym brak wspólnej nazwy dla Sejmu i Senatu, odrębne konstytucyjne określenie składu i zasad wybierania Sejmu (teza 55) oraz Senatu (teza 64), przy zachowaniu jednakże równoczesności wyboru obu organów (teza 64 *in fine*) oraz wspólnego aktu określającego wybory do Sejmu i Senatu (na co wskazuje stylizacja tezy 66). Na rzecz odrębności strukturalnej Sejmu i Senatu przemawiało nadto osobne wyliczenie konstytucyjnych kompetencji Sejmu RP (teza 56) oraz Senatu (teza 65); pamiętać należy wszakże o skrótowości ujęcia propozycji Stronnictwa Demokratycznego, świadomie ujętych w formę „Tez” (nie zaś w postaci w pełni rozwiniętego i dopracowanego projektu konstytucji).

Zwraca uwagę pewna akcesoryjność w potraktowaniu Senatu. Najbardziej wyrazistym tego objawem było ujęcie – w tezie 65 – kompetencji ustawodawczych Senatu, sprowadzonych w zasadniczym zakresie do rozpatrywania aktów już akceptowanych przez Sejm. Tylko wobec takich aktów Senat miał formułować swe stanowisko; charakterystyczne, że akt akceptowany przez Sejm nazwany został „ustawą”. Stanowisko Senatu sprowadzało się zatem do odniesienia się do aktu uchwalonego już przez Sejm (co wykluczało równoległe współtworzenie ustawy). Nieco silniej zaakcentowany został natomiast w „Tezach” wpływ Senatu na kształt ustawy budżetowej. Niemniej rola Sejmu jako organu, który „uchwala ustawy budżetowe

²⁴ J. Zakrzewska, *Spór o konstytucję*, Warszawa 1993, s. 38.

²⁵ *Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* (Druk sejmowy nr 500/2), Prace KKS, z. 5/1991, Warszawa 1991, s. 27–67.

²⁶ Por. art. 49 projektu konstytucji, opracowanego przez Komisję Konstytucyjną Sejmu. Projekty konstytucji zostały opublikowane w wydawnictwie.

[...], uchwała inne plany finansowe państwa i ocenia ich realizację”, pozostawała pierwszoplanowa. W wariantcie II „Tez” Senat nie był w ogóle przewidywany jako konstytucyjny organ państwa, co pośrednio rzuca światło na stosunek Stronnictwa Demokratycznego do celowości utrzymania tego organu państwa²⁷.

„Tezy” nawiązywały do przyjętego w 1989 r. modelu wybierania senatorów w obrębie poszczególnych województw. Wprowadzenie do konstytucyjnego katalogu założeń wyborczych zasady równości sprawiało, że reguła wybierania po dwóch senatorów w zasadniczej większości województw zastąpiona została postanowieniem, że senatorowie wybierani być mają „nie mniej niż po dwu z każdego województwa” (co generowało konieczność zwiększenia liczby senatorów). Brak jest natomiast w „Tezach” Stronnictwa Demokratycznego intencji powiązania wyboru senatorów z reprezentacją ogniw samorządu terytorialnego lub zawodowego.

Projekt Polskiego Stronnictwa Ludowego wyodrębnił – jako „organy narodu w zakresie ustawodawstwa”, Sejm oraz Izbę Samorządową. Projekt ten zakładał preponderancję pozycji ustrojowej Sejmu (co było przejawem opowiedzenia się PSL za systemem parlamentarnym). W art. 42 projektu Sejm został określony jako „najwyższy organ w państwie”; Prezydent RP pozostawał natomiast – wedle art. 56 projektu – „najwyższym przedstawicielem Państwa Polskiego” w stosunkach międzynarodowych i wewnętrznych.

Również w projekcie PSL pierwszoplanowa rola w sferze ustawodawstwa przypaść miała Sejmowi; poza tym do Sejmu należały istotne kompetencje kierownicze i kontrolne. Zgodnie z art. 42 ust. 2 projektu, Sejm władny był stanowić ustawy i podejmować uchwały określające podstawowe kierunki działalności państwa. Ponadto wyposażony został w prawo sprawowania kontroli działalności rządu i naczelnych organów administracji państwowej.

Zarysowany w projekcie PSL model systemu rządów odpowiadał klasycznym założeniom systemu parlamentarno-gabinetowego, z dość silną wszakże pozycją Prezydenta RP. O statusie prezydenta przesadzała zasada jego bezpośredniego i powszechnego wyboru przez obywateli, stosunkowo długa – sześcioletnia kadencja (o dwa lata dłuższa od sejmowej), funkcja czuwania nad przestrzeganiem konstytucji (stwarzająca podstawy do uruchamiania kontroli konstytucyjności aktów parlamentu), kompetencja w zakresie zarządzania wyborów do Sejmu oraz Izby Samorządowej i prawo występowania do Sejmu o powołanie lub odwołanie Prezesa Rady Ministrów²⁸.

Izba Samorządowa określona została jako „reprezentacja wszystkich rodzajów samorządu do tworzenia prawa”, co niewątpliwie było spójne z postrzeganiem jej jako organu władzy ustawodawczej. We władzy tej Prezydent RP nie uzyskał udziału; nie został też zakwalifikowany jako organ władzy wykonawczej. Rada

²⁷ Na temat ewolucji stanowiska SD zob.: A. Czubiński, *Stronnictwo Demokratyczne (1937–1989). Zarys dziejów*, Poznań 1998.

²⁸ K. Łabędź, *Spory wokół zagadnień programowych w publikacjach opozycji politycznej w Polsce w latach 1981–1989*, Kraków 1997.

Ministrów, postrzegana w projekcie PSL jako „naczelnny wykonawczy i zarządzający organ władzy państwowej” (a więc w sposób niezbyt spójny z formułą trójpodziału władzy), odpowiadała za realizację aktów Sejmu oraz Izby Samorządowej przed Sejmem (zaś w okresach między kadencjami Sejmu – przed Prezydentem RP); relacje rządu z Izba Samorządową nie zostały jednak w projekcie sprecyzowane. Nie można oprzeć się wrażeniu pewnej niedookreśloności projektu zarówno w zakresie koncepcji izby drugiej, jak i w odniesieniu do ogólnej konstrukcji systemu rządów.

„Założenia projektu Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”, przedłożone przez Porozumienie Centrum, optowały jednoznacznie w kierunku wzmocnienia pozycji ustrojowej Prezydenta RP. Sejm i Senat potraktowane zostały jako odrębne, aczkolwiek współdziałające, organy władzy wyłącznie ustawodawczej.

„Założenia” przyjmowały jako zasadę odrębność strukturalną oraz odrębność wyboru i kadencji Sejmu oraz Senatu. W odniesieniu do Sejmu zakładało wybór 444 posłów w pięcioprzymiotnikowych (w tym: proporcjonalnych) wyborach na kadencje czteroletnią. W odniesieniu do Senatu przewidywały wybory 111 senatorów. Kadencja senatora miała trwać sześć lat; co dwa lata dokonywany miał być wybór jednej trzeciej senatorów. Czynne i bierne prawo wyborcze do Senatu ograniczone być miało wysokim progiem wieku; granica wieku wyborczego sięgała bowiem 30 lat w przypadku prawa czynnego i 40 – biernego. Rozwiązaniem nietypowym, jakkolwiek spójnym z koncepcją wolnego mandatu, było uczynienie okręgiem wyborczym do Senatu całego terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Funkcjonujące – co do zasady – osobno Sejm i Senat łączyć się miały, wedle propozycji Porozumienia Centrum, w Zgromadzenie Narodowe w celu:

- a) stwierdzania ważności wyboru Prezydenta RP i przyjęcia jego przysięgi,
- b) podjęcia uchwały o pociągnięciu Prezydenta RP do odpowiedzialności konstytucyjnej lub uznania trwałej jego niezdolności do pełnienia urzędu,
- c) wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego, wyboru i odwołania Prezesa NIK oraz Rzecznika Praw Obywatelskich,
- d) dokonania nowelizacji Konstytucji.

„Założenia” ustanawiały pewną przewagę Sejmu w relacji z Senatem przy stanowieniu ustaw zwykłych oraz zrównywały uprawnienia Sejmu i Senatu w odniesieniu do stanowienia przewidywanych w „Założeniach” ustaw organicznych²⁹. W szczególności w odniesieniu do przesłanych ustaw zwykłych, uchwalonych przez Sejm, Senat mógł zgłosić w ciągu miesiąca swe uwagi. Poprawki Senatu mogły być przez Sejm odrzucone większością trzech piątych głosów w ciągu 14 dni od przesłania ich Sejmowi. Senat nie uczestniczył w ustosunkowaniu się do weta Prezydenta RP. Rozwiązanie Sejmu przez Prezydenta RP (w przypadkach konstytucyjnie określonych) nie powodowało rozwiązania Senatu (co było kolejnym argumentem na rzecz jego odrębności jako organu państwa). Ustawą uchwaloną

²⁹ Były to ustawy „wyższej trwałości”, regulujące podstawowe kwestie ustrojowe.

przez Sejm i Senat prezydent mógł uzyskać uprawnienie do wydawania dekretów z mocą ustawy w okresach innych niż międzykadencyjne³⁰.

Najbardziej oryginalny projekt konstytucji przedstawiła Konfederacja Polski Niepodległej³¹. Projekt ten zrywał z klasycznymi koncepcjami rozgraniczenia legislatywy i egzekutywy. Stwierdzał, że „na czele Rzeczypospolitej Polskiej stoi Sejm Rzeczypospolitej, złożony z Prezydenta (*sic!*), Izby Poselskiej i Senatu”. Dopelnieniem atypowości było uregulowanie art. 6 ust.1 projektu, wedle którego „organami Rzeczypospolitej, pozostającymi pod zwierzchnictwem Sejmu lub stanów sejmowych są: rząd, skarb państwa, administracja państwowa, straż – siły zbrojne, służby porządku i bezpieczeństwa powszechnego”.

Senat – zgodnie z koncepcją KPN – nawiązującą do tradycji I Rzeczypospolitej – wchodził w skład Sejmu (mieszczącego ponadto głowę państwa oraz Izbę Poselską, złożoną z 444 wybieralnych posłów³²). Tak pojmowany Sejm miał być wyłącznie organem ustawodawczym. Każdy z posłów dysponował prawem inicjatywy ustawodawczej; ponadto prawo przedkładania projektów ustaw służyć miało Senatowi oraz Prezydentowi RP (nazwanym „stanami sejmowymi”). Projekt przewidywał nadto ludowa inicjatywę ustawodawczą w postaci projektu podpisanego przez 100 uprawnionych wyborczo obywateli.

Senat pomyślany został jako organ sprawujący – przede wszystkim – kontrolę nad działalnością rządu i administracji państwowej. W ramach funkcji kontrolnej wyposażony został w szereg istotnych kompetencji:

- prawo żądania ustąpienia ministra lub innej osoby pełniącej funkcje rządowe,
- prawo kierowania interpelacji pod adresem rządu lub poszczególnych ministrów,
- prawo akceptowania rządowego projektu ustawy budżetowej,
- prawo zatwierdzania corocznie zamknięcia rachunków państwowych i sporządzania wniosku o udzielenie rządowi absolutorium przez Sejm,
- prawo do uczestniczenia w kontroli zadłużenia państwa,
- kompetencję dokonywania wyboru prezesa NIK i członków Kolegium NIK,
- prawo do wysłuchiwania sprawozdań NIK z jej działań kontrolnych,
- kompetencję zlecania NIK przeprowadzania kontroli administracji państwowej.

Projekt Konfederacji precyzował zasady powoływania składu tak pomyślanego Senatu. Również w tej sferze proponowane rozwiązania cechowała znaczna oryginalność. Senat, złożony ze 124 członków, obejmować miał siedmiu ministrów,

³⁰ Dekrety te nie mogły regulować kwestii konstytucyjnych oraz wchodzić w materię regulowane ustawami organicznymi. Nie mogły też dotyczyć problematyki budżetu państwa.

³¹ Zob. szerzej: J. Skórzyński, *Rewolucja Okrągłego Stołu*, Kraków 2009, s. 28–43; I. Słodkowska, *Partie i ugrupowania polityczne polskiej transformacji*, [w:] *Zbiorowi aktorzy polskiej polityki*, red. J. Wasilewski, Warszawa 1997.

³² W propozycjach KPN posłowie mieli być wybierani na czteroletnią kadencję.

12 wojewodów mianowanych przez Prezydenta RP³³ oraz 105 kasztelanów, pochodzących z bezpośredniego wyboru przez obywateli. Kadencja wybieralnych kasztelanów przewidziana była na lat sześć (była przeto o dwa lata dłuższa niż kadencja członków Izby Poselskiej). W grupie 105 wybieralnych członków, przewidziana była swoista rotacja; co dwa lata mandat jednej trzeciej składu tej grupy (tj. 35 senatorów) podlegał odnowieniu w głosowaniu powszechnym i bezpośrednim³⁴.

Zwraca uwagę wyposażenie Prezydenta RP w prawo pośredniego wskazywania 19 piastunów funkcji senatora (siedmiu ministrów odpowiedzialnych parlamentarnie i dwunastu wojewodów). Instytucja senatorów-wirylistów (nawet w warstwie werbalnej) stanowiła bezpośrednie nawiązania do ustroju I Rzeczypospolitej; ta sama prawidłowość odnosiła się do konstrukcji Sejmu (jako organu grupującego „stany sejmowe”: Prezydenta RP oraz pochodzącą z wyborów Izbę Poselską. Wybieralność zasadniczej grupy (105) senatorów stanowiła odejście od koncepcji wirylistycznej i swoisty ułkon w kierunku idei demokracji przedstawicielskiej.

Uwagi końcowe

Porównanie koncepcji Senatu w II Rzeczypospolitej (zarówno w Konstytucji marcowej, jak i kwietniowej) z konstrukcjami Senatu zgłaszanymi u zarania III Rzeczypospolitej (tj. w latach 1989–1992), wskazuje na intensywne uwikłanie polityczne realizowanych konstytucyjnych conceptów drugiej izby legislatury. Dotyczy to zarówno przyjętej – w następstwie politycznego kompromisu – „ułamkowej” koncepcji Senatu w Konstytucji z 17 marca 1921 r., jak i konsekwentnej doktrynalnie (jakkolwiek obcej adherentom egalitarnie zorientowanych teorii reprezentacji) idei izby drugiej, realizowanej w Konstytucji kwietniowej.

Dodać trzeba, że obie konstytucyjne konstrukcje międzywojenne były owocem głębszych przemyśleń teoretycznych oraz uzasadnień doktrynalnych, realizowanych w sposób zdeterminowany przez towarzyszący stanowieniu konstytucji układ sił politycznych.

Przypisanie jednak podobnych właściwości koncepcji Senatu, zawartych w propozycjach konstytucyjnych z lat 1989–1992 napotyka przeszkody. Wyjściowa koncepcja Senatu, przyjęta w noweli do Konstytucji PRL, ustanowionej 7 kwietnia 1989 r., służyła bowiem osiągnięciu doraźnego celu politycznego: uzyskania konsensu dla reglamentowanych wyborów do Sejmu „kontraktowego” drogą „uzupeł-

³³ Ministrowie i wojewodowie winni być mianowani przez Prezydenta RP „spośród osób wybranych na urzędy w głosowaniu powszechnym” (por. art. 47 ust. 2 projektu KPN). Projekt nie precyzował bliżej kręgu urzędów branych w tym zakresie pod uwagę. Warto jednak zauważyć, że przytoczone sformułowanie projektu stanowiło koncesję na rzecz wpływu wyborców na obsadę funkcji ministrów i wojewodów, a pośrednio – także na skład członków Senatu.

³⁴ Art. 46 ust. 5 projektu Konfederacji Polski Niepodległej.

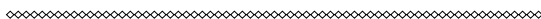
nienia” reprezentacji politycznej o (drugoplanowy) Senat pochodzący z wolnych wyborów. To zręczne sytuacyjnie, choć zdeterminowane okolicznościami chwili „prowizorium” ustrojowe”, nie zostało skonfrontowane z alternatywnymi koncepcjami doktrynalnymi nacechowanymi racjonalnością i realizmem politycznym oraz głębią i kompleksowością przemyśleń ustrojowych.

Dotyczyło to zwłaszcza propozycji pochodzących od partii politycznych. Oryginalny w swej treści concept Senatu w ujęciu KPN zwracał uwagę atypowością rozwiązań oraz archaizowanej terminologii. Trudno go natomiast uznać za mający szanse szerszej akceptacji, w tym niezbędnej dla uchwalenia, a tym samym – prospektywny politycznie.

Charakterystyczne, że autorzy koncepcji Senatu z lat 1989–1992 (zwłaszcza związani z partiami politycznymi) nie odnieśli się szerzej (aprobatywnie bądź krytycznie) do rozwiązań przyjętych w okresie międzywojnia. Projekty z lat 1989–1992 cechuje brak odniesień tak do dorobku międzywojennej myśli ustrojowej, jak i do praktyki politycznej drugiej izby z lat 1921–1939. W treści zgłaszanych propozycji i w ich uzasadnieniach trudno byłoby odnaleźć szersze ślady refleksji nad czasem minionym. To jeszcze jeden przejaw sytuacji, w której myśleniu historycznemu w kategoriach generalnych nie towarzyszy wnikliwy ogląd dorobku doktrynalnego i praktycznego nieodległej (i ogólnie akceptowanej) przeszłości.

Bogusława Gneta

Geneza polskich ustaw o prawie prywatnym międzynarodowym



I.

W okresie przedrozbiorowym polskie prawo prywatne międzynarodowe miało charakter zwyczajowy, oparty na zasadzie terytorializmu¹. W czasie zaborów oraz w Polsce powstałej w granicach zakreślonych w 1918 r. przez traktat wersalski, na jej terytorium obowiązywały obce systemy prawne². W sferze prawa cywilnego materialnego w byłym zaborze pruskim stosowano BGB, w byłym zaborze austriackim ABGB, w byłym zaborze rosyjskim X Tom Zводу Praw Carskiej Rosji, w Polsce centralnej Kodeks Napoleona, a na obszarze Spiszu i Orawy obowiązywało prawo węgierskie³. Do uchylania kolizji „praw w przestrzeni” praw należało zatem stosować reguły prawa prywatnego międzynarodowego, zawarte w tych obcych systemach prawnych, w zależności od siedziby sądu orzekającego w sprawie.

Wobec pilnej potrzeby unifikacji prawa i stworzenia polskiego porządku prawnego, na jednym z pierwszych posiedzeń Sejmu 3 czerwca 1919 r. powołano (jednomyślnie) Komisję Kodyfikacyjną, która przystąpiła do prac jeszcze w tym samym roku⁴. Komisja dzieliła się na dwa Wydziały – Ustawodawstwa Cywilnego i Karnego. W Wydziale Ustawodawstwa Cywilnego funkcjonowały trzy sekcje:

¹ P. Dąbkowski, *Prawo prywatne polskie*, t. 1, Lwów 1910, s. 124–125.

² Pojawiały się prace polskich autorów z zakresu prawa prywatnego międzynarodowego ale dotyczyły one prawa państwa zaborczych i prawa francuskiego – zob. np.: M. Pazdan, *Prawo prywatne międzynarodowe*, Warszawa 2012, s. 34.

³ W. Rozwadowski, *System prawa prywatnego*, t. 1: *Prawo cywilne – część ogólna*, red. M. Safjan, Warszawa 2007, s. 4.

⁴ Z. Radwański, *Historia państwa i prawa Polski*, cz. 2, Warszawa 1966, s. 149.

prawa cywilnego materialnego, prawa handlowego i procedury cywilnej⁵. Dla uchylenia kolizji w stosowaniu wskazanych wyżej, pięciu różnych systemów prawa prywatnego, 2 sierpnia 1926 r. uchwalono w pierwszej kolejności ustawę o prawie właściwym dla stosunków prywatnych wewnętrznych (prawo prywatne międzydzielnicowe)⁶. Następnie w tej samej dacie uchwalono pierwszą w polskim systemie prawnym ustawę dotyczącą prawa prywatnego międzynarodowego, tj. ustawę z 2 sierpnia 1926 r. o prawie właściwym dla stosunków międzynarodowych (prawo prywatne międzynarodowe)⁷.

Prace nad ustawą o prawie prywatnym międzynarodowym rozpoczęto już w listopadzie 1919 r. w ramach sekcji prawa cywilnego Komisji Kodyfikacyjnej⁸ i były one prowadzone równolegle z pracami nad ustawą o prawie międzydzielnicowym⁹. Projekty ustaw autorstwa F. Zolla z 1920 r.¹⁰ stały się przedmiotem ożywionych dyskusji¹¹. W tymże roku miały miejsce trzy czytania projektów F. Zolla, z uwzględnieniem projektu koreferenta¹² M. Rostworowskiego¹³. Dyskutowano także nad projektem F. Glassa, H. Konica i F. Zolla¹⁴.

Projekt ustawy o prawie prywatnym międzynarodowym uchwalony przez Wydział Cywilny Komisji Kodyfikacyjnej, został następnie uchwalony 9 czerwca 1921 r. przez Komisję Kodyfikacyjną. Rząd wniósł projekt ustawy o prawie prywatnym międzynarodowym do Sejmu w 1921 r., ponownie w 1923 r. (wraz z projektem ustawy o prawie prywatnym międzydzielnicowym), a efektem prac Sejmu i uwzględnienia poprawek Senatu¹⁵ jest wspomniana ustawa z 2 sierpnia 1926 r. o prawie właściwym dla stosunków międzynarodowych (prawo prywatne międzynarodowe). Z dniem wejścia w życie tej ustawy¹⁶ uchylone zostały przepisy prawa prywatnego międzynarodowego państw obcych, obowiązujące na terytorium Polski¹⁷.

⁵ W. Rozwadowski, *System...*, s. 4.

⁶ Dz.U. Nr 101, poz. 580.

⁷ Dz.U. Nr 101, poz. 581.

⁸ M. P. Wójcik, *Tradycja i postęp w nowelizacji prawa prywatnego międzynarodowego*, [w:] *Teka Komisji Prawniczej*, Oddział Lubelski PAN, 2008, s. 217 (wersja elektroniczna).

⁹ Por. L. Babiński, *Zarys wykładu prawa międzynarodowego prywatnego*, cz. 1: *Nauki ogólne. Prawo osobowe*, Warszawa 1935, s. 90–92; Z. Fenichel, *Prawo prywatne międzynarodowe i międzydzielnicowe*, Kraków 1928, s. 27–28; K. Przybyłowski, *Prawo prywatne międzynarodowe. Część ogólna*, Lwów 1935, s. 47–48.

¹⁰ *Projekty ustaw*, oprac. F. Zoll, „Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne” (dalej: CPiE) 1920, z. 1–4, s. 37 i nast.

¹¹ *Protokoły obrad sekcji prawa cywilnego Komisji Kodyfikacyjnej R.P. I czytanie*, CPiE 1920, z. 9–12.

¹² M. P. Wójcik, *Tradycja i postęp...*, s. 217–218.

¹³ *Projekty o zbiegu ustawodawstwa cywilnych w prawnym obrocie międzynarodowym i w obrocie wewnętrznym – obrót międzynarodowy*, Kraków 1920.

¹⁴ CPiE 1920, z. 9–12.

¹⁵ M. P. Wójcik, *Tradycja i postęp...*, s. 218.

¹⁶ Zgodnie z art. 41 ustawa weszła w życie po upływie 30 dni od jej ogłoszenia.

¹⁷ F. Zoll, *Międzynarodowe prawo prywatne w zarysie*, Kraków 1947, s. 16.

Warto podkreślić, że publikacje projektów oraz protokołów obrad Komisji Kodyfikacyjnej pozwalają dokładnie ustalić, jakie stanowisko prezentowali autorzy tych projektów oraz inni uczestnicy dyskusji, w przedmiocie konkretnych rozwiązań ustawy o prawie właściwym dla stosunków międzynarodowych.

Pierwsza polska ustawa o prawie prywatnym międzynarodowym została uznana za poważne osiągnięcie ustawodawcze¹⁸, korzystnie oceniano ją także w światowej literaturze prawa prywatnego międzynarodowego¹⁹. Zgodnie z zamierzeniami twórców ustawy, w jej rozwiązaniach znalazły odbicie koncepcje wyrażane w europejskiej nauce prawa prywatnego międzynarodowego, regulacje konwencji haskich, a w pewnym zakresie także projekt austriackiego prawa prywatnego międzynarodowego²⁰. W czasie uchwalenia ustawa była zatem aktem normatywnym uwzględniającym ówczesne tendencje w europejskim prawie prywatnym międzynarodowym i przez długie lata była w literaturze obcej podawana jako przykład godnych naśladowania regulacji²¹. W okresie obowiązywania nie wprowadzono do jej tekstu żadnej zmiany, poza uchyleniem art. 40²² dotyczącego tzw. odwetu kolizyjnego.

II.

W związku ze zmianami ustrojowymi i społecznymi, jakie nastąpiły w Polsce po II wojnie światowej, postanowiono przystąpić do prac nad nową ustawą o prawie prywatnym międzynarodowym. Pomijając aspekt polityczny, a biorąc pod uwagę rozwój europejskiej nauki prawa prywatnego międzynarodowego, uzasadnione jest stwierdzenie, że ustawa z 1926 r. zawierała wiele postanowień „zachowawczych”, w szczególności w zakresie faworyzowania właściwości prawa ojczyznego męża i ojca, specyficznego traktowania dzieci pozamałżeńskich oraz nadmiernego ograniczania zasady wyboru prawa w stosunkach zobowiązaniowych. Ponadto, ujęte w niej pewne zagadnienia jurysdykcyjne, nie były zharmonizowane z kodeksowymi przepisami dotyczącymi międzynarodowego postępowania cywilnego²³.

Wymienione przykładowo „niedoskonałości” ustawy z 1926 r. można było usunąć w wyniku jej kompleksowej nowelizacji, ale Ministerstwo Sprawiedliwości w 1951 r. postanowiło przystąpić do prac kodyfikacyjnych w zakresie prawa prywatnego międzynarodowego. Opracowanie pierwszego projektu powierzono wybitnemu znawcy prawa prywatnego międzynarodowego prof. K. Przybyłowskiemu. Ten

¹⁸ M. Sośniak, *Prawo prywatne międzynarodowe*, Katowice 1978, s. 52.

¹⁹ K. Przybyłowski, *Kodyfikacyjne zagadnienia polskiego prawa międzynarodowego prywatnego*, „Studia Cywilistyczne” 1964, t. 5, s. 3, przyp. 1.

²⁰ Idem, *Prawo prywatne...*, s. 62; M. P. Wójcik, *Tradycja i postęp...*, s. 218.

²¹ L. Górnicki, *Prawo cywilne w pracach Komisji Kodyfikacyjnej Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1919–1939*, Wrocław 2000, s. 130 i nast.

²² Ten przepis został uchylony przez art. 4 dekretu z 4 stycznia 1936 r. o ochronie interesów państwa polskiego i jego obywateli w stosunkach międzynarodowych, Dz.U. Nr 3, poz. 22.

²³ K. Przybyłowski, *Kodyfikacyjne...*, s. 3–4.

projekt (wraz z uzasadnieniem, zawartym w referacie pt. „Podstawowe zagadnienia kodyfikacyjne polskiego prawa międzynarodowego prywatnego”)²⁴ został zmodyfikowany pod wpływem uwag zgłaszanych w ciągu następnych lat i w ten sposób w 1954 r. doszło do jego nowej redakcji, opracowanej przez S. Szerę²⁵. Projekt z 1954 r. (z uwzględnieniem jego pierwotnej wersji z 1951 r.) stał się podstawą prac Zespołu Prawa Międzynarodowego Prywatnego Komisji Kodyfikacyjnej, powołanej w 1956 r. W jego skład wchodził: C. Berezowski (przewodniczący), M. Lachs, M. Lisiewski, K. Przybyłowski (referent), S. Szer oraz A. Wolter, jako rzeczoznawca uczestniczył w pracach H. Trammer, a przedstawicielami ministra sprawiedliwości byli kolejno: W. Bendetson, C. Tabęcki i E. Wierzbowski²⁶. Zespół Prawa Międzynarodowego Prywatnego w efekcie prac prowadzonych w latach 1956–1961 uchwalił w pierwszym czytaniu kolejny projekt, który przedstawiono do publicznej dyskusji przez jego ogłoszenie w 1961 r.²⁷ Projektem zainteresowano się także za granicą, ukazały się jego przekłady na obce języki²⁸.

W ramach dyskusji toczącej się w literaturze polskiej uwagi krytyczne do projektu z 1961 r. zgłosili między innymi: L. Babiński, J. Jakubowski, J. Rajski, M. Sośniak oraz B. Walaszek²⁹. Zostały one, wraz z uwagami zgłoszonymi w piśmie Ministerstwa Spraw Zagranicznych z 25 kwietnia 1962 r., rozpatrzone przez Zespół na posiedzeniu od 10 do 12 stycznia 1963 r., na którym uchwalono projekt w drugim i trzecim czytaniu³⁰.

Projekt z 1963 r. z różnymi zmianami został uchwalony przez prezydium Komisji Kodyfikacyjnej³¹ 16 kwietnia 1964 r. i po przyjęciu (z nielicznymi zmianami) przez Ministerstwo Sprawiedliwości a następnie przez Radę Ministrów³², wniesiony do Sejmu³³. W toku prac Sejmowej Komisji Wymiaru Sprawiedliwości projekt podlegał dalszym zmianom³⁴ i ostatecznie został przez nią przyjęty³⁵, jednakże Sejm III kadencji nie zdążył uchwalić ustawy³⁶.

²⁴ *Ibidem*, s. 4, przyp. 3.

²⁵ *Ibidem*, przyp. 5.

²⁶ Na temat składu Zespołu, prowadzenia protokołu obrad i autorów koreferatów zob.: K. Przybyłowski, *Kodyfikacyjne...*, s. 4, przyp. 6.

²⁷ „Nowe Prawo” 1961, nr 11, s. 1414–1420.

²⁸ K. Przybyłowski, *Kodyfikacyjne...*, s. 5, przyp. 7.

²⁹ *Ibidem*, s. 5, przyp. 8.

³⁰ Projekt ustawy uchwalony w trzecim czytaniu 12 stycznia 1963 r. przez Zespół Prawa Międzynarodowego Prywatnego Komisji Kodyfikacyjnej został opublikowany w: K. Przybyłowski, *Kodyfikacyjne...*, s. 7–10.

³¹ M. Sośniak, *Prawo prywatne...*, s. 52.

³² Pismo Prezesa Rady Ministrów z 31 lipca 1964 r., Nr RM 111-41/64/Pt.

³³ Tekst projektu zawartego w druku sejmowym (Sejm PRL III kadencja, VIII sesja, druk 197) został także opublikowany w: K. Przybyłowski, *Nowe polskie unormowanie problematyki kolizyjnej prawa prywatnego międzynarodowego*, „Studia Cywilistyczne” 1966, t. 8, s. 3–6.

³⁴ M. Sośniak, *Prawo prywatne...*, s. 52.

³⁵ Zob. K. Przybyłowski, *Nowe polskie unormowanie...*, s. 6, przyp. 7.

³⁶ *Ibidem*, s. 7.

Do Sejmu IV kadencji został skierowany projekt ustawy³⁷ pismem Prezesa Rady Ministrów z 14 lipca 1965 r. w brzmieniu przyjętym przez Komisję Wymiaru Sprawiedliwości Sejmu III kadencji³⁸. Ten projekt był przedmiotem obrad Sejmowej Komisji Wymiaru Sprawiedliwości w dniach 17–29 września 1965 r., i na tym ostatnim posiedzeniu Komisja postanowiła przedstawić Sejmowi wniosek o uchwalenie rządowego projektu ustawy z uwzględnieniem wniesionych do niego poprawek³⁹. Przy uwzględnieniu tych poprawek na posiedzeniu 12 listopada 1965 r. Sejm uchwalił ustawę⁴⁰ Prawo prywatne międzynarodowe⁴¹. Ustawa weszła w życie z dniem 1 lipca 1966 r. (art. 38 p.p.m.) i uchyliła przepisy prawa prywatnego międzynarodowego zawarte w ustawie z 1926 r. (art. 36 p.p.m.).

Ustawa z 1965 r. w myśl wyrażanych poglądów stanowiła swoistą nadbudowę prawa cywilnego, rodzinnego i prawa pracy⁴². Była lapidarna (zawierała tylko 38 artykułów) i usuwała wspomniane wyżej „niedoskonałości” ustawy z 1926 r.⁴³, w tym nie regulowała już zagadnień z zakresu międzynarodowego postępowania cywilnego. W ciągu ponad czterdziestu lat obowiązywania była zmieniana tylko dwa razy. Nowelizacja z 1995 r.⁴⁴ dotyczyła art. 22 p.p.m. regulującego prawo właściwe dla przysposobienia, natomiast nowelizacja z 1999 r.⁴⁵ poszerzyła o separację zakres art. 18 p.p.m. dotyczącego rozvodu. Trafny wydaje się pogląd, że obydwie nowelizacje ustawy Prawo prywatne międzynarodowe, były zbędne⁴⁶. W istocie pożądaný efekt w postaci „dodatkowej” ochrony przysposobianego (art. 22 § 2 p.p.m.) oraz znalezienia prawa właściwego dla separacji (art. 18 p.p.m.) można było osiągnąć w drodze wykładni przepisów ustawy z 1965 r. w niezmienionym brzmieniu.

Ustawa z 1965 r. z natury rzeczy nie mogła uwzględniać tych tendencji, które po jej uchwaleniu pojawiły się w nauce prawa prywatnego międzynarodowego oraz w regulacjach międzynarodowych, unijnych (europejskich) i w systemach prawnych państw obcych. Polska nauka prawa prywatnego międzynarodowego

³⁷ B. Wałaszek, M. Sośniak, *Zarys prawa międzynarodowego prywatnego*, Warszawa 1973, s. 45–46.

³⁸ Tekst tego projektu, pt.: Ustawa o prawie właściwym dla międzynarodowych stosunków osobistych i majątkowych (Międzynarodowe prawo prywatne), został opublikowany także w: K. Przybyłowski, *Nowe polskie unormowanie...*, s. 8–13.

³⁹ Poprawki te wymieniono szczegółowo: *ibidem*, s. 13–14.

⁴⁰ Sprawozdanie z posiedzenia Sejmu 11 i 12 listopada 1965 r. – zob. K. Przybyłowski, *Nowe polskie unormowanie...*, s. 14, przyp. 13.

⁴¹ Dz.U. Nr 46, poz. 290.

⁴² M. Sośniak, *Prawo prywatne...*, s. 53.

⁴³ K. Przybyłowski, *Nowe polskie unormowanie...*, s. 17; M. P. Wójcik, *Tradycja i postęp...*, s. 219–220.

⁴⁴ Ustawa z 26 maja 1995 r. o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 83, poz. 417.

⁴⁵ Ustawa z 21 maja 1999 r. o zmianie ustawy Kodeks rodzinny i opiekuńczy, Kodeks cywilny, Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 52, poz. 532.

⁴⁶ A. Mączyński, *O potrzebie, zakresie i sposobie reformy polskiego prawa prywatnego międzynarodowego*, [w:] *Prawo prywatne czasu przemian. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Stanisławowi Soltyśnińskiemu*, red. A. Nowicka, Poznań 2005, s. 859–860.

rozwijala się⁴⁷, chociaż orzecznictwo sądów polskich dotyczące tego prawa było ubogie (obróć prywatnoprawny międzynarodowy z podmiotami „należącymi” do Polski znajdującej się „za żelazną kurtyną”, był znacznie ograniczony). W literaturze wypowiadano się na temat poszczególnych przepisów ustawy z 1965 r. także krytycznie, zgłaszano również postulaty *de lege ferenda*⁴⁸. Większość tych postulatów zgłoszono od końca lat 80. XX w., a więc w okresie, gdy w Polsce przystąpiono do reform związanych z budową nowego ustroju, a następnie do prac legislacyjnych warunkujących przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Do gruntownej zmiany ustawy z 1965 r. nie przystąpiono, jak już wspomniano, doczekała się ona tylko dwóch fragmentarycznych nowelizacji w 1995 i w 1999 r.

III.

Z propozycją zastąpienia ustawy z 1965 r. nową ustawą wystąpił pod koniec lat 90. XX w. M. Pazdan⁴⁹ i ta myśl znalazła odzwierciedlenie w późniejszej literaturze⁵⁰. W doktrynie pojawiły się jednak także poglądy przeciwnie propozycji uchwalania nowej ustawy o prawie prywatnym międzynarodowym⁵¹.

⁴⁷ M. Pazdan, *Prawo prywatne międzynarodowe...*, s. 35–36.

⁴⁸ Zob. np.: *idem*, *O projekcie nowej ustawy o prawie prywatnym międzynarodowym*, „Problemy Prawa Prywatnego Międzynarodowego”, t. 1, Prace Naukowe UŚ, nr 2469, Katowice 2007, s. 12 i literatura tam cytowana w przypisie 8.

⁴⁹ *Idem*, *Założenia i główne kierunki reformy prawa prywatnego międzynarodowego w Polsce*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 3, s. 20–28.

⁵⁰ *Idem*, *O potrzebie reformy polskiego prawa prywatnego międzynarodowego i niektórych proponowanych rozwiązaniach*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” (dalej: KPP), R. 9, 2000, z. 3, s. 501–521; *idem*, *O projekcie nowej ustawy...*, s. 11 i nast.; A. Kozakiewicz, W. Kurowski, *Co dalej z kodyfikacją prawa prywatnego międzynarodowego w Polsce?*, KPP, R. 12, 2003, z. 4, s. 927–928; M. Jagielska, *Ochrona konsumenta jako zagadnienie kodyfikacyjne w prawie prywatnym międzynarodowym*, KPP, R. 9, 2003, s. 639 i nast.

⁵¹ A. Mączyński, *Polskie prawo prywatne międzynarodowe u progu XXI wieku*, [w:] *Prawo w XXI wieku. Księga pamiątkowa 50-lecia Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii nauk*, red. W. Czapliński, Warszawa 2006, s. 565 i nast.; *idem*, *O potrzebie...*, s. 862–865; *idem*, *Stosunki rodzinne w projekcie nowej ustawy o prawie prywatnym międzynarodowym*, [w:] *Z zagadnień prawa rodzinnego i rejestracji stanu cywilnego*, red. H. Cioch, P. Kasprzyk, Lublin 2007, s. 93 i nast.; *idem*, *Statut personalny osób fizycznych. Refleksje de lege lata i de lege ferenda*, [w:] *Leges sapere. Studia i prace dedykowane Profesorowi Januszowi Sondlowi w pięćdziesiąt rocznicę pracy naukowej*, red. W. Uruszczak, P. Święcicka, A. Kremer, Kraków 2008, s. 309 i nast.; *idem*, *Program haski a polskie prace kodyfikacyjne w dziedzinie prawa prywatnego międzynarodowego*, [w:] *Finis legis Chrystus. Księga pamiątkowa dedykowana Księdzu Profesorowi Wojciechowi Góralskiemu z okazji siedemdziesiątej rocznicy urodzin*, t. 2, red. J. Wroceński, J. Krajczyński, Warszawa 2009, s. 1173 i nast.; *idem*, *Kodyfikacyjne zagadnienia części ogólnej prawa prywatnego międzynarodowego*, [w:] *Studia i rozprawy. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Andrzejowi Catusowi*, red. A. Janik, Warszawa 2009, s. 409 i nast.; K. Zawada, *O projekcie nowej kodyfikacji prawa prywatnego międzynarodowego*, KPP 2006, z. 4, s. 1083 i nast.

Szczegółowe argumenty zwolenników i przeciwników uchwalenia nowej ustawy przyczyniły się do ożywienia i dalszego rozwoju nauki polskiego prawa prywatnego międzynarodowego. Co najmniej jeden z tych argumentów, tzn. regulacja kwestii kolizyjnych przez prawo unijne, będzie nadal przedmiotem dyskusji. Od dnia przystąpienia Polski do Unii Europejskiej (a dokładniej od chwili realizacji zamiaru przystąpienia do tej Unii), polski ustawodawca musi bowiem liczyć się z legislacyjnymi konsekwencjami procesu integracji europejskiej. Działania ustawodawcy unijnego wskazują, że stopniowo zmniejsza się obszar prawa prywatnego międzynarodowego regulowany przez ustawodawcę krajowego. Jednakże akty prawa unijnego dotyczące zagadnień kolizyjnych nie regulują ich w sposób zupełny⁵², a tendencja do ujednolicania prawa prywatnego międzynarodowego w drodze rozporządzeń unijnych może stanowić punkt wyjścia do pełnego pozbawienia państw członkowskich UE kompetencji w zakresie stanowienia norm tego prawa⁵³. Wobec tego, przed polskim ustawodawcą pojawił się nowy problem – uchwalania w granicach istniejących możliwości własnych rozwiązań kolizyjnoprawnych zgodnych z prawem unijnym⁵⁴ i troska o wewnętrzną spójność i zupełność „specyficznego”, współczesnego prawa prywatnego międzynarodowego, stworzonego z polskich i unijnych (a ponadto konwencyjnych) norm kolizyjnych.

Prace nad nową ustawą były okazją do podjęcia próby stworzenia spójnego systemu polskiego prawa prywatnego międzynarodowego, w tym do zlikwidowania zjawiska dezintegracji tego prawa polegającego na regulowaniu wyinkowych kwestii kolizyjnych poza ustawą z 1965 r. i w sposób z nią niespójny⁵⁵.

O podjęciu prac nad nową ustawą o prawie prywatnym międzynarodowym zdecydowała Komisja Kodyfikacyjna Prawa Cywilnego na posiedzeniu plenarnym 25 stycznia 2001 r.⁵⁶ Na tym posiedzeniu zdecydowano, że zostaną powołane dwa odrębne zespoły: prawa prywatnego międzynarodowego oraz międzynarodowego postępowania cywilnego. W skład zespołu prawa prywatnego międzynarodowego weszli: J. Ciszewski, T. Ereciński, A. Mączyński, T. Pajor, M. Pazdan (przewodniczący), W. Popiołek, S. Sołtysiński, M. Szpunar (sekretarz), M. Tomaszewski,

⁵² Zob. np.: B. Gnela, *Kolizyjnoprawna ochrona konsumenta w polskim prawie prywatnym międzynarodowym*, [w:] *Studia i rozprawy. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Andrzejowi Calusowi...*, s. 474–475.

⁵³ A. Calus, *Szansa unifikacji prawa właściwego dla zobowiązań z „deliktów elektronicznych” w ramach Unii Europejskiej*, [w:] *Kolizyjne aspekty zobowiązań elektronicznych. Materiały z konferencji*, red. J. Gołaczyński, Warszawa 2008, s. 157.

⁵⁴ B. Gnela, *Kolizyjnoprawna ochrona...*, s. 475.

⁵⁵ Zob. np.: A. Mączyński, *O potrzebie...*, s. 862–865; P. Mostowik, *Kolizyjnoprawne problemy dostosowania prawa polskiego do dyrektyw Unii Europejskiej*, cz. 1, „Rejent” 2002, nr 7, s. 107 i nast.; idem, *Kolizyjnoprawne problemy dostosowania prawa polskiego do dyrektyw Unii Europejskiej*, cz. 2, „Rejent” 2002, nr 9, s. 59 i nast.; B. Gnela, *Uwagi o sposobie realizacji w polskim prawie koncepcji kolizyjnoprawnej ochrony konsumenta*, „Problemy Prawa Prywatnego Międzynarodowego”, t. 4, *Prace Naukowe UŚ*, nr 2710, Katowice 2009, s. 38 i nast.

⁵⁶ M. Pazdan, *Nowa polska ustawa o prawie prywatnym międzynarodowym*, „Państwo i Prawo” 2011, z. 6, s. 18.

K. Zawada, a następnie J. Poczobut i M. A. Zachariasiewicz. W posiedzeniach zespołu stale brał udział ekspert holenderski P. Meijknecht oraz sekretarz Komisji Kodyfikacyjnego R. Zegadło, a niekiedy przewodniczący tej Komisji Z. Radwański. W zależności od tematyki obrad, na posiedzenia zapraszani byli: M. Czepelak, B. Gnela, J. Górecki, M. Jagielska, W. Klyta, W. Kurowski i P. Mostowik⁵⁷.

Referaty oraz dyskusje nad zakresem reformy oraz rozwiązaniem kwestii spornych miały miejsce w czasie konferencji, która odbyła się 13 grudnia 2003 r. w Katowicach⁵⁸. We wrześniu 2004 r. powstała pierwsza wersja projektu, którą poddano recenzjom⁵⁹. Opinie recenzentów oraz innych specjalistów z zakresu prawa prywatnego międzynarodowego brano pod uwagę przy redakcji projektu z września 2005 r., który następnie przedstawiono pełnemu składowi Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego obradującej 8 i 22 grudnia 2005 r.⁶⁰. W wyniku toczących się dyskusji powstawały kolejne wersje projektu (np. niepublikowane w wersji z 31 stycznia 2006 r. oraz z sierpnia 2006 r.) i ostatecznie opublikowano projekt ustawy o prawie prywatnym międzynarodowym w wersji z 9 października 2006 r.⁶¹ Kolejne wersje projektów z 23 stycznia 2007 r.⁶², 18 maja 2008 r.⁶³ oraz 16 grudnia 2008 r., o prawie prywatnym międzynarodowym (z uwzględnieniem zmian zaproponowanych w maju 2009 r.)⁶⁴, były, jak stwierdził M. Pazdan, wymuszone rozwojem prawa europejskiego, podyktowane koniecznością uwzględnienia niektórych uwag krytycznych zgłoszonych w piśmiennictwie oraz w końcowym etapie procesu legislacyjnego – wyników „procedury uzgodnieniowej”⁶⁵.

31 października 2008 r. Prezes Rady Ministrów skierował do Sejmu projekt ustawy – Prawo prywatne międzynarodowe⁶⁶, pierwsze czytanie odbyło się 21 listopada 2008 r., projekt został skierowany do Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, która rozpatrzyła go 7 grudnia 2009 r., a następnie przekazano go do podkomisji nadzwyczajnej. W jej ramach nadal dyskutowano nad celowością uchwalenia

⁵⁷ *Ibidem*, s. 19, przyp. 4.

⁵⁸ Por. sprawozdanie z tej konferencji A. Kozakiewicz, W. Kurowski, *Co dalej z kodyfikacją...*, s. 927 i nast.

⁵⁹ Recenzje dotyczące poszczególnych części projektu przygotowali: część ogólna – B. Fuchs, T. Pajor; osoby, pełnomocnictwo, czynności prawne, dawność – J. Poczobut, M. A. Zachariasiewicz; prawo rzeczowe – J. Gołaczyński, J. Górecki; prawo zobowiązań – A. Całus, W. Popiołek; prawo rodzinne – B. Gnela; prawo spadkowe – J. Gołaczyński – zob. M. Pazdan, *Nowa polska ustawa...*, s. 19, przyp. 6.

⁶⁰ *Ibidem*, s. 19.

⁶¹ „Problemy Prawa Prywatnego Międzynarodowego”, t. 1..., s. 115–131.

⁶² Zob. w: M. Pazdan, *Prawo prywatne międzynarodowe*, wyd. 10, Warszawa 2007, s. 349–361.

⁶³ Zob. w: idem, *Prawo prywatne międzynarodowe*, wyd. 11, Warszawa 2008, s. 353–365.

⁶⁴ Zob. w: idem, *Prawo prywatne międzynarodowe*, wyd. 12, Warszawa 2009, s. 343–353.

⁶⁵ Idem, *Nowa polska ustawa...*, s. 19–20.

⁶⁶ Druk 1277 Sejm VI kadencji. Zob. także: M. Pazdan, *Prawo prywatne międzynarodowe*, wyd. 13, Warszawa 2010, s. 330–345.

nowej ustawy⁶⁷. Podkomisja odbyła 16 posiedzeń, wprowadziła do projektu liczne zmiany a zakończyła prace 9 sierpnia 2010 r.⁶⁸. Sprawozdanie podkomisji nadzwyczajnej z 9 sierpnia 2010 r. zostało przekazane do Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, która 2 grudnia 2010 r. projekt przyjęła⁶⁹. Podczas II czytania 15 grudnia 2010 r. w imieniu jednego z klubów parlamentarnych wniesiono do projektu ustawy 21 poprawek, na posiedzeniu 18 stycznia 2011 r. Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka opowiedziała się tylko za jedną z nich⁷⁰ i wniosła o odrzucenie pozostałych. Sejm 4 lutego 2011 r. uchwalił ustawę bez poprawek⁷¹.

24 lutego 2011 r. senacka Komisja Ustawodawcza opowiedziała się za przyjęciem ustawy, natomiast Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji uznała, że do regulującego klauzulę porządku publicznego art. 7 ustawy, należy dodać zwrot „w szczególności nie stosuje się przepisów prawa obcego regulujących związki osób tej samej płci” (ta propozycja świadczy o nieznanym zasad funkcjonowania klauzuli porządku publicznego). Na posiedzeniu 3 marca 2011 r. Senat przyjął ustawę bez zmian, a 30 marca 2011 r. Prezydent RP ją podpisał i zarządził jej ogłoszenie w „Dzienniku Ustaw”⁷².

IV.

Geneza polskich ustaw prawa prywatnego międzynarodowego dowodzi, że powszechnie akceptowana i uznawana za przykład wzorowej legislacji ustawa z 1926 r., mogłaby nadal obowiązywać w znowelizowanej wersji, gdyby w polskiej legislacji przestrzegano zasady utrzymywania w mocy ustaw z ich kolejnymi, kompleksowymi nowelizacjami. Niestety, taka zasada się nie wykształciła, a przyczyny braku polskiej tradycji kodyfikacyjnej w tym zakresie są złożone. Wydaje się, że tworzony od podstaw polski porządek prawny w związku z odzyskaniem w 1918 r. niepodległości, został następnie w powojennym okresie realizacji narzuconego jej ustroju socjalistycznego zmieniany, niejednokrotnie z tego głównego powodu, że pochodził z innego ustroju. Gdy po 1989 r. w Polsce rozpoczął się proces budowania nowego ustroju, wspomniana zasada utrzymywania ustaw pochodzących z poprzedniego ustroju z ich kompleksowymi nowelizacjami również nie obo-

⁶⁷ Por. skróty opinii prawnych: A. Mączyński, *Przeciwko potrzebie uchwalenia nowej ustawy – Prawo prywatne międzynarodowe*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2009, nr 1, s. 11 i nast.; M. Pazdan, *O potrzebie uchwalenia nowej ustawy – Prawo prywatne międzynarodowe*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2009, nr 1, s. 29 i nast.

⁶⁸ Idem, *Nowa polska ustawa...*, s. 20–21.

⁶⁹ *Ibidem*, s. 21.

⁷⁰ Brzmiała ona następująco: „Małżeństwem w rozumieniu niniejszej ustawy jest tylko związek kobiety i mężczyzny. Nie stosuje się przepisów prawa obcego regulujących związki osób tej samej płci”.

⁷¹ M. Pazdan, *Nowa polska ustawa...*, s. 21.

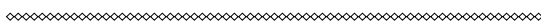
⁷² *Ibidem*.

wiązywała. Uchwalano nowe ustawy albo ustawicznie i fragmentarycznie nowelizowano ustawy już obowiązujące, chociaż podkreślić należy, że także w związku z procesem integracji z Unią Europejską. Wydaje się, że przemiany polityczne, jakie nastąpiły w Polsce po II wojnie światowej, były rzeczywistym powodem decyzji Ministerstwa Sprawiedliwości o podjęciu w 1951 r. prac legislacyjnych nad nową ustawą o prawie prywatnym międzynarodowym, którą uchwalono w 1965 r. Skoro nie wytworzyła się „tradycja legislacyjna” kompleksowego nowelizowania ustawy z 1926 r. o prawie prywatnym międzynarodowym w celu dostosowania jej do zmieniających się potrzeb obrotu prywatnoprawnego „z elementem obcym” i uchwalono ustawę z 1965 r., to o celowości uchwalenia w 2011 r. kolejnej ustawy w tym zakresie zadecydowały argumenty, które przekonały projektodawcę i ustawodawcę o niezbędności nowej ustawy.

Można wyrazić nadzieję, że jednak w przyszłości w polskiej kodyfikacji utrwali się zasada utrzymywania w mocy ustaw poprzez ich kompleksowe i niezbędne nowelizacje.

Irena Czaja-Hliniak

Wybrane zagadnienia opłat publicznych w międzywojennych finansach komunalnych



Opłaty publiczne w okresie międzywojnia

Po uzyskaniu niepodległości przez Rzeczpospolitą Polską jednym z priorytetowych zadań stało się wprowadzenie regulacji prawnych, zmierzających do wyeliminowania stosowania prawodawstwa państw zaborczych. Proces ten przebiegał w drodze sukcesywnego regulowania różnych dziedzin prawa. Niezbędne stało się także uregulowanie gospodarki finansowej państwa oraz samorządowej gospodarki finansowej, biorąc pod uwagę zakres i znaczenie działalności samorządu terytorialnego. Zadania publiczne realizowane były bowiem od początku jako zadania państwowe i samorządowe (związków komunalnych). Szczególnej wagi nabrało zagadnienie zapewnienia dochodów na pokrycie działalności samorządu terytorialnego. Obok podatkowych źródeł dochodów, wprowadzane były, na wzór innych państw europejskich, m.in. Niemiec, także pozapodatkowe źródła dochodów. Szczególne znaczenie należy tu przypisać opłatom publicznym, a obok nich także tzw. specjalnym dopłatom.

Opłaty publiczne znajdowały wyraz w regulacjach ogólnych dotyczących finansów komunalnych. Ponadto opłaty występowały także w aktach normatywnych regulujących konkretne kategorie działalności, np. w ustawie o budowie i utrzymaniu dróg publicznych¹, w prawie budowlanym² czy w ustawie wodnej z 19 września 1922 r.³

¹ Ustawa z 10 grudnia 1920 r. (Dz.U.R.P. z 1921 r. Nr 6, poz. 32, ze zm.). Zob.: I. Czaja-Hliniak, *Prawnofinansowe regulacje międzywojennego prawa drogowego*, [w:] *Stanowienie i stosowanie prawa podatkowego. Księga jubileuszowa Profesora Ryszarda Mastalskiego*, red. W. Miemieć, Wrocław 2009, s. 96–109.

² Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli (Dz.U.R.P. Nr 23, poz. 202).

³ Ustawa z 19 września 1922 r. (Dz.U.R.P. z 1928 r. Nr 62, poz. 574, ze zm.). Zob.: I. Czaja-Hliniak, *Prawnofinansowe regulacje międzywojennego prawa wodnego*, [w:] *Świat, Europa*,

Wybrane poglądy doktryny na instytucję opłat publicznych

Równolegle do działalności normatywnej rozwijała się działalność naukowa. Wcześniej wykształcona doktryna zaczęła więcej uwagi poświęcać wprowadzanym instytucjom. Stanisław Głąbiński⁴, do przychodów administracyjnych, pobieranych przez państwo lub samorządy przy pełnieniu zadań publicznych, zaliczył opłaty skarbowe i inne przychody. Opłaty skarbowe zdefiniował jako świadczenia pieniężne, pobierane od zainteresowanych osób za czynności urzędowe i usługi publicznych organów i zakładów państwa lub samorządu. Wyróżnił wyraźnie dwie kategorie opłat. Do opłat za usługi organów publicznych zaliczone zostały np. opłaty od podań, od świadectw publicznych, od czynności władz czy koncesji. Do opłat za używanie zakładów publicznych – np. opłaty szkolne, myta drogowe, opłaty za wstępy do muzeów, galerii i innych zakładów publicznych. Do opłat pobieranych przez samorządy za użytkowanie zakładów należały np. opłaty szkolne, myta drogowe, mostowe i przewozowe, opłaty gminne targowe, kopytkowe, opłaty od rzezi, od wodociągów, kanałów, od pogrzebów itp. Wyodrębnione zostały też opłaty sądowe i administracyjne.

Henryk Radziszewski⁵ zdefiniował z kolei opłaty jako pobory pieniężne od jednostek lub grup społecznych na rzecz państwa lub gminy, z tytułu otrzymywanych usług od państwa lub gminy. Ulegają one podziałowi na opłaty sądowe i administracyjne, opłaty za korzystanie z zakładów publicznych i specjalne opłaty stempłowe „osobiste” (np. za wydawanie świadectw, dokumentów, zaświadczeń, przyjmowanie podań, wniosków). Pod nazwą opłat za korzystanie z zakładów publicznych kryły się opłaty za zwiedzanie muzeów, galerii, korzystanie z bibliotek, teatrów, opłaty szkolne, mennicze, za sprawdzanie miar i wag itp. Odmiennie natomiast opłaty mytnicze, opłaty tzw. kopytkowe, pobierane na rzecz gmin miejskich przy wjeździe do miast oraz opłaty przewozowe na rzekach, zaliczone zostały do tzw. komunalnych podatków konsumpcyjnych, pobieranych przy wjeździe do gmin.

Podobnie E. Strasburger⁶, zaliczając opłaty do dochodów prawnopublicznych (danin publicznych), sklasyfikował opłaty skarbowe na opłaty sądowe, administracyjne oraz za korzystanie z zakładów i urzędów publicznych.

Adam Krzyżanowski⁷ określał opłaty jako dwustronne świadczenia, finansowo niekorzystne dla państwa, czyli pokrywające tylko część kosztów, zaliczając do nich np. opłaty sądowe, szkolne, szpitalne, za zwiedzanie muzeów, korzystanie z bibliotek itp.

mała Ojczyzna. Studia ofiarowane Profesorowi Stanisławowi Grodzkiemu w 80-lecie urodzin, red. M. Małecki, Bielsko-Biała 2009, s. 579–594.

⁴ S. Głąbiński, *Nauka skarbowości*, wyd. 3, Lwów 1911, s. 289–290, 298, 301.

⁵ H. Radziszewski, *Nauka skarbowości*, wyd. 2, Warszawa 1919, s. 164–165, 169.

⁶ E. Strasburger, *Nauka skarbowości (część ogólna)*, Warszawa 1924, s. 136 i 265; E. Strasburger, *Ustrój skarbowy Rzeczypospolitej Polskiej. Uzupełnienie 1921–22*, Warszawa 1922, s. 9.

⁷ A. Krzyżanowski, *Nauka skarbowości*, Poznań 1923, s. 110–111.

Roman Rybarski⁸ opłaty skarbowe ujmował jako kategorię danin publicznych. Wyróżniał opłaty skarbowe pobierane z tytułu specjalnych czynności urzędowych (np. opłata sądowa lub paszportowa) oraz opłaty skarbowe od różnych ciężarów, które nakłada państwo prowadząc zakład lub przedsiębiorstwo (muzeum, łaźnię miejską, służę na kanale); tę ostatnią grupę nazywał jednak „dopłatami”.

Opłaty publiczne w regulacji finansów komunalnych z 1919 r.

Do pierwszych powojennych aktów normatywnych należały dwa dekrety z 1919 r., dotyczące skarbowości gmin miejskich i skarbowości powiatowych związków komunalnych.

Dekret z 7 lutego 1919 r. w przedmiocie skarbowości gmin miejskich⁹ z założenia miał charakter tymczasowy, gdyż wprowadzał regulacje do czasu wydania przez Sejm ogólnej ustawy o skarbowości związków komunalnych. Zakresem terytorialnym obejmował gminy miejskie na obszarach byłego zaboru rosyjskiego. Określał źródła dochodów dla wypełniania zadań nałożonych na miasta przez tzw. Tymczasową Ustawę o Samorządzie Miejskim¹⁰. Dekret wprowadzał katalog źródeł dochodów (art. 1¹¹), utrzymując w mocy wszystkie dotychczasowe pobory miejskie (art. 2). Określał kolejność stosowania źródeł dochodów, zgodnie z ich wyliczeniem. Charakterystyczne jest, że opłaty zwyczajne (lit. d) oraz opłaty szczególne (lit. e), zostały uwzględnione w kolejności stosowania źródeł przed podatkami (lit. f) bezpośrednimi i pośrednimi, pobieranymi na podstawie osobnych statutów podatkowych, w postaci dodatków do istniejących podatków państwowych lub samodzielnych podatków gminnych.

Źródła dochodów wprowadzane były uchwałami gmin miejskich podlegającymi zatwierdzeniu zróżnicowanemu wg statusu gminy miejskiej, a w gminach wydzielonych z powiatów dodatkowo według rodzaju źródła dochodu (art. 3). Uchwały gmin miejskich niewydzielonych z powiatów wymagały zatwierdzenia wydziałów powiatowych¹². Z kolei uchwały gmin miejskich wydzielonych z powiatów, dotyczące m.in. opłat zwyczajnych i opłat szczególnych, wymagały

⁸ R. Rybarski, *Nauka skarbowości*, Warszawa 1935, s. 147.

⁹ Dz. Praw Nr 14, poz. 150.

¹⁰ Dekret z 4 lutego 1919 r. o samorządzie miejskim (Dz. Praw Nr 13, poz. 140). Dotyczył obszarów byłego zaboru rosyjskiego.

¹¹ a) majątek własny, b) przedsiębiorstwa miejskie, c) zapomogi ze strony państwa, d) opłaty zwyczajne, e) opłaty szczególne, f) podatki bezpośrednie i pośrednie, g) monopole handlowe, h) pożyczki, darowizny, zapisy oraz wpływy jednorazowe ze sprzedaży lub zamiany części majątku miejskiego.

¹² Wydziały powiatowe zobowiązane były kierować się przepisami wykonawczymi wydanymi przez ministra spraw wewnętrznych w porozumieniu z ministrem skarbu.

zatwierdzenia bezpośrednio przez ministra spraw wewnętrznych po porozumieniu z ministrem skarbu.

Oplaty zwyczajne nie zostały bliżej scharakteryzowane, natomiast opłaty szczególne pobierane były „na założenie i utrzymywanie urządzeń i zakładów dobra powszechnego od tych właścicieli nieruchomości tudzież¹³ przemysłowców i handlujących, którzy z zaprowadzonych urządzeń i zakładów ciągną specjalne korzyści” (art. 1 lit. e). Opłaty szczególne spełniały znamiona instytucji dopłat publicznych¹⁴. Przesłankę ich pobierania stanowiło bowiem osiągnięcie specjalnych, czyli szczególnych korzyści.

Dekret z 7 lutego 1919 r. w przedmiocie skarbowości powiatowych związków komunalnych¹⁵ również miał charakter tymczasowy. Określał źródła dochodów powiatowych związków komunalnych na finansowanie zadań nałożonych na samorząd powiatowy przez Tymczasową Ordynację Powiatową¹⁶ i dotyczył obszaru byłego zaboru rosyjskiego. Zawierał katalog źródeł dochodów (art. 1¹⁷) stosowanych w kolejności wymienienia. Wśród nich znalazły się opłaty zwyczajne i szczególne (lit. d), także w kolejności przed podatkami komunalnymi powiatowymi dotacyjnymi, dodatkowymi do państwowych lub gminnych i samodzielными (lit. e). W art. 5 regulującym sposób ustalania opłat, użyta została odmienna nomenklatura. I tak powiatowe związki komunalne mogły w oparciu o specjalne statuty pobierać, uchwalane przez sejmiki powiatowe i zatwierdzone przez władzę nadzorczą, opłaty od osób korzystających z usług biur komunalnych (opłaty administracyjne), jak również z urządzeń i zakładów komunalnych, utrzymywanych w interesie dobra publicznego. Obie wspomniane kategorie opłat należy zakwalifikować, z punktu widzenia teoretycznego, do opłat publicznych, określonych łącznie w dalszej części art. 5 mianem opłat ogólnych. Oprócz opłat ogólnych, powiatowe związki komunalne miały prawo ustanawiania i pobierania opłat specjalnych (zwanym w art. 1 – szczególnymi) „na założenie i utrzymywanie urządzeń i zakładów dobra powszechnego od tych właścicieli nieruchomości, tudzież przemysłowców i handlujących, którzy z zaprowadzonych urządzeń i zakładów ciągną specjalne korzyści”. Wątpliwość budzi fakt użycia innej nomenklatury przy wyliczeniu źródeł dochodów (art. 1), a innej przy ich bliższej charakteryzacji (art. 5): opłaty zwyczajne, składające się z opłat administracyjnych i za korzystanie z urządzeń i zakładów, równe opłatom ogólnym oraz opłaty szczególne równe specjalnym.

¹³ W opracowaniu zachowano niejednokrotnie autentyczne zwroty językowe z aktów normatywnych.

¹⁴ Próbę określenia charakteru prawnego dopłat zawiera monografia: I. Czaja-Hliniak, *Prawnofinansowa instytucja dopłat jako forma pozapodatkowych danin publicznych*, Kraków 2006.

¹⁵ Dz. Praw Nr 14, poz. 151.

¹⁶ Tymczasowa Ordynacja Powiatowa z 4 lutego 1919 r. (Dz. Praw Nr 13, poz. 141).

¹⁷ a) majątek własny, b) przedsiębiorstwa komunalne, c) zapomogi ze strony państwa, d) opłaty zwyczajne i szczególne, e) podatki komunalne powiatowe, f) monopole handlowe, g) pożyczki, darowizny, zapisy, wpływy jednorazowe ze sprzedaży lub zamiany części majątku.

Każda uchwała powiatowego związku komunalnego dotycząca wprowadzenia lub zmiany opłat i podatków komunalnych wymagała zatwierdzenia przez ministra spraw wewnętrznych po porozumieniu z ministrem skarbu (art. 9). W przepisie tym użyte zostało wspólne określenie na różne opłaty w postaci terminu opłat komunalnych.

Interesującą regulację stanowiło rozporządzenie ministra kolei żelaznych w sprawie ogólnego podwyższenia taryf kolejowych na przewóz osób, bagażu, zwłok, zwierząt żywych i towarów kolejami polskimi¹⁸. Art. 15 dekretu polecał jego wykonanie ministrowi spraw wewnętrznych w porozumieniu z ministrem skarbu. Wydanie przepisów wykonawczych wprost nie było przewidziane. Rozporządzenie, mimo że wydane przez ministra kolei żelaznych, wyraźnie powołuje się na dekret jako podstawę prawną, uwzględniając iż wydane zostało w porozumieniu z Ministerstwami Skarbu oraz Przemysłu i Handlu. Ponadto dekret dotyczy wyłącznie obszaru byłego zaboru rosyjskiego, a rozporządzenie również byłej Dzielnicy Pruskiej. I tak dla Polskich Kolei Państwowych niemiecka kolejowa taryfa osobowa i bagażowa, a także taryfa na przewóz zwierząt żywych, uległy zróżnicowanemu przedmiotowo podwyższeniu o 50% lub 100%. Podobnie na terenie byłego zaboru rosyjskiego (Okręgi Dyrekcji: Warszawskiej, Radomskiej i Wileńskiej), wiele wymienionych taryf¹⁹ uległo podobnej podwyżce.

Opłaty publiczne w regulacji finansów komunalnych z 1923 r.

Od 1 stycznia 1923 r. weszła w życie ustawa z 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych²⁰, obowiązująca do 1 stycznia 1946 r.

Wyodrębniona część ustawy poświęcona była opłatom i specjalnym dopłatom²¹. Art. 27 ust. 1 przewidywał pobieranie przez związki komunalne opłat administracyjnych o charakterze obligatoryjnym (choć sformułowanie brzmiało „winny pobierać”) i fakultatywnym. Obligatoryjne były opłaty za używanie komunalnych urządzeń i zakładów dobra publicznego, a fakultatywne – za czynności i poświadczenia urzędowe organów komunalnych. Te ostatnie opłaty mogły również pobierać od 1 kwietnia 1932 r. urzędy wójtowskie w województwach poznańskim i pomorskim na częściowe pokrycie kosztów administracyjnych wójtostwa²².

¹⁸ Rozporządzenie z 20 lutego 1920 r. (Dz.U.R.P. Nr 19, poz. 99).

¹⁹ W okręgu warszawskim na przewóz pasażerów i bagażu, radomskim na przewóz podróży, psów i bagażu, wileńskim (na kolejach wojskowych) na przewóz osób, psów i bagażu oraz we wszystkich okręgach na przewóz towarów, zwierząt żywych i zwłok.

²⁰ Dz.U.R.P. Nr 94, poz. 747 – tekst pierwotny, tekst jedn. Dz.U.R.P. Nr 62, poz. 454 z 1936 r., zm. Dz.U. Nr 59, poz. 455 z 1938 r.

²¹ Część druga: Opłaty i specjalne dopłaty. Art. 27–32, A. Opłaty, art. 27–30.

²² Art. 1 ust. XII ustawy z 17 marca 1932 r. o zmianie niektórych przepisów ustaw, dotyczących finansów komunalnych (Dz.U. Nr 25, poz. 223).

W okresie późniejszym uprawnienie przysługiwało wszelkim związkom samorządowym²³. Oba te rodzaje opłat stanowiły w rozumieniu teoretycznym opłaty publiczne. Uchwały dotyczące powyższych opłat nie podlegały zatwierdzeniu władzy nadzorczej. Władza nadzorcza mogła jednak żądać w każdym czasie zmiany lub zniesienia uchwał dotyczących opłat z tytułu czynności i poświadczeń urzędowych, gdyby się okazało, że opłaty te były niewspółmiernie wysokie w stosunku do kosztów utrzymania tej gałęzi zarządu komunalnego, za której czynności opłaty były pobierane.

Art. 28 ust. 2 przewidywał pobieranie opłat „za używanie przedsiębiorstw komunalnych” (względnie cen za dostarczone przez nie przedmioty). Odpowiednie uchwały nie podlegały zatwierdzeniu przez władzę nadzorczą. Jednakże władza nadzorcza mogła nakazać podwyższenie opłat (cen) w przypadku gdyby nie pokrywały one kosztów łącznie z oprocentowaniem i amortyzacją kapitału zakładowego przedsiębiorstw komunalnych. Ustawa przewidywała bowiem (ust. 1), że przedsiębiorstwa te mają być w taki sposób administrowane, aby dochody pokrywały co najmniej koszty eksploatacji łącznie z oprocentowaniem i amortyzacją kapitału zakładowego. Tę grupę opłat można zakwalifikować do grupy opłat za korzystanie z urządzeń publicznych, pokrewnych cenom.

W świetle art. 29, związki komunalne posiadały uprawnienie do pobierania zaliczek na opłaty w celu uzyskania funduszy obrotowych na utrzymanie komunalnych urządzeń i zakładów dobra publicznego oraz przedsiębiorstw komunalnych od osób korzystających z tych zakładów, urządzeń i przedsiębiorstw. Wysokość zaliczek mogła być zróżnicowana według kryterium stopnia zamożności korzystających osób, przy czym w przypadku udowodnionego ubóstwa, zaliczka nie powinna być pobierana. Uchwały w przedmiocie pobierania zaliczek w zasadzie nie podlegały zatwierdzeniu przez władzę nadzorczą, podlegały jednak zatwierdzeniu jeśli zaliczki przewyższały trzykrotną opłatę miesięczną.

Zgodnie z art. 30 ust. 1, przepisy dotychczasowych ustaw o komunalnych opłatach na cele specjalne pozostały bez zmian. Opłaty nie uległy wyszczególnieniu. Wyraźnie uwzględniono tylko opłatę targową²⁴, która w istocie była podatkiem. Uchwały w sprawie ustanowienia i zmiany wysokości tych opłat nie podlegały zatwierdzeniu władzy nadzorczej (ust. 3). Wspomniane w art. 30 opłaty na cele specjalne stanowiły odrębną kategorię wyodrębnionych „opłat specjalnych”²⁵. Artykuły 31 i 32 używały poprawnej terminologii (zgodnej z tytułem części II), czyli specjalnych dopłat. Powinny one być pobierane na pokrycie kosztów założenia i utrzymania urządzeń i zakładów dobra publicznego, a od 1 kwietnia 1932 r. również przedsiębiorstw komunikacyjnych, posługujących się własną specjalną na-

²³ Por. ustawę z 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorjalnego (Dz.U. Nr 33, poz. 294); art. 111, 123, 124, 130 ust. 4.

²⁴ Opłata targowa od artykułów żywności dostarczanych przez producentów rolnych była dozwolona tylko w razie sprzedaży tych artykułów w miejskich halach targowych.

²⁵ B. Opłaty specjalne, art. 31–32.

wierzchnią²⁶, od tych właścicieli nieruchomości, przedsiębiorstw przemysłowych i handlowych, którym te urządzenia i zakłady (później również przedsiębiorstwa) przynosiły szczególne korzyści gospodarcze lub udogodnienia. Krajowe związki komunalne oraz Tymczasowy Wydział Samorządowy mogły pobierać specjalne dopłaty także od gmin miejskich i powiatowych związków komunalnych, a od 1 kwietnia 1928 r. uprawnienie to posiadały także powiatowe związki komunalne w stosunku do gmin miejskich niewydzielonych z powiatów, a położonych na ich obszarze²⁷.

Część V ustawy regulowała wymiar i pobór danin komunalnych. Zgodnie z art. 43 ust. 1, wymiaru i poboru samoistnych podatków komunalnych dokonywał w zasadzie zarząd związku komunalnego lub organ przez ten zarząd upoważniony, przy uwzględnieniu obszernych, szczegółowych regulacji. Należy to odnieść także do opłat skoro tytuł części V dotyczy danin komunalnych, a brak oddzielnych regulacji dla opłat. Po zmianach art. 43 ust. 1 stanowił²⁸, że wymiar i pobór samoistnych danin komunalnych dokonywany był przez zarząd związku samorządowego lub organ przez ten zarząd upoważniony. Ponadto wymiar i pobór samoistnych danin komunalnych przypadających na rzecz powiatowego związku samorządowego mógł wydział powiatowy powierzyć gminom wiejskim za ustawowo określonym wynagrodzeniem.

Kolejne zmiany w regulacji opłat administracyjnych wprowadzone zostały dekretem z 1935 r.²⁹. Rozszerzona została kompetencja władzy nadzorczej do żądania w każdym czasie zmian lub zniesienia uchwał dotyczących opłat na wszystkie opłaty administracyjne w przypadku, gdy się okazało, że opłaty te są niewspółmierne w stosunku do kosztów utrzymania urządzeń i zakładów dobra publicznego, względnie tego działu zarządu komunalnego, za którego czynności opłaty były pobierane. Dodanym ust. 3 w art. 28 rozszerzono kompetencję władzy nadzorczej, która mogła odąd zażądać w każdym czasie zmiany opłat przewidzianych uchwałami w przedmiocie pobierania opłat za używanie przedsiębiorstw komunalnych, względnie cen za dostarczone przez nie przedmioty³⁰. Zmieniona została także re-

²⁶ Dodano art. 1 ust. XIII ustawy z 17 marca 1932 r. o zmianie niektórych przepisów ustaw, dotyczących finansów komunalnych (Dz.U. Nr 25, poz. 223).

²⁷ Art. 4 Rozp. Prezydenta Rz.P. z 22 marca 1928 r. o zmianie ustawy z 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych (Dz.U.R.P. Nr 36, poz. 335).

²⁸ W brzmieniu art. 26 ust. 6 Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 24 października 1934 r. o poprawie gospodarki i finansów związków samorządowych (Dz.U. Nr 94, poz. 846).

²⁹ Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z 3 grudnia 1935 r. o obniżeniu obciążenia daninami komunalnymi i o innych zmianach w finansach komunalnych (Dz.U. Nr 88, poz. 544, zm. Dz.U. Nr 39, poz. 293 z 1936 r.); art. 5 pkt 6–8, które weszły w życie 12 grudnia 1935 r. (wcześniej niż większość przepisów dekretu), na całym obszarze państwa, z wyjątkiem województwa śląskiego.

³⁰ W art. 28 ust. 2 skreślono zdanie ograniczające wcześniej kompetencję władzy nadzorczej do przypadków, gdy opłaty (ceny) nie pokrywały kosztów łącznie z oprocentowaniem i amortyzacją kapitału zakładowego przedsiębiorstw komunalnych.

gulgacja art. 30 ust. 3 poprzez wprowadzenie obowiązku zatwierdzania przez władzę nadzorczą uchwał w sprawie ustanowienia i zmiany wysokości opłat wynikających z dotychczasowych ustaw o komunalnych opłatach na cele specjalne.

Ponadto dekret w art. 1 zniósł prawo związków samorządowych do poboru opłat mytniczych, mostowych na drogach publicznych, tak zwanych opłat kopytkowych, rogatek przy wjeździe do miast oraz opłat postojowych na drogach i placach publicznych, bez względu na tytuł publiczno-prawny, na którym oparty był ich pobór³¹. Nie zniesiono opłat pobieranych za używanie targowisk.

Do ustawy wydawane były kolejne przepisy wykonawcze. Rozporządzenie II³² z 1924 r.³³ przewidywało w § 18, że opłaty winny być pobierane za używanie utrzymywanych przez związki komunalne urządzeń i zakładów dobra publicznego. Wyjątek stanowiły opłaty za naukę w szkołach samorządowych, które nie mogły być pobierane, co nie wykluczało jednak prawa związków komunalnych pobierania od stron opłat w celu pokrycia wydatków na „utensylja” i pomoce szkolne. Opłaty winny być wymierzone według istotnej miary używania danego urządzenia i zakładu, w braku zaś możliwości ścisłego ustalenia – według prawdopodobnej miary używania. Rozporządzenie określało sposób wymierzania przykładowych opłat, a to opłat drogowych, opłat za wodę oraz opłat kanalizacyjnych. Ta kategoria opłat spełniała znamiona opłat publicznych za korzystanie z urządzeń użyteczności publicznej. Rozporządzenie wyjaśniało, że za opłatę za czynność urzędową należało uważać także opłatę za załatwianie podań, którą uiszczano się w kasie komunalnej w gotówce, albo w znaczkach stemplowych nalepionych na podaniu. Do przedkładanych władzy nadzorczej uchwał³⁴ dotyczących wprowadzenia nowych opłat i zmian istniejących winny być, oprócz materiałów określonych dla wszelkich uchwał, dołączone dodatkowo materiały wskazujące stosunek wpływów z opłat do kosztów utrzymania danej gałęzi zarządu komunalnego, za której czynności były pobierane, względnie do wydatków związanych z prowadzeniem zakładów i urządzeń dobra publicznego.

³¹ Poprzednio np. ustawa z 10 grudnia 1920 r. o budowie i utrzymaniu dróg publicznych (Dz.U.R.P. Nr 6, poz. 32 z 1921 r., zm. Dz.U.R.P. Nr 32, poz. 276 z 1933 r.) zawierała regulację (art. 24) dotyczącą myt, pobieranych w przypadkach wyjątkowych, opłat tzw. kopytkowych, pobieranych przy wjeździe do miast oraz opłat przewozowych na rzekach.

³² Rozporządzenie I ministra spraw wewnętrznych z 26 stycznia 1924 r. wydane w porozumieniu z ministrem skarbu w celu wykonania ustawy z 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych (Dz.U.R.P. Nr 16, poz. 166), obowiązywało tylko od 1 stycznia do 31 października i nie zawierało postanowień dotyczących opłat.

³³ Rozporządzenie II ministra spraw wewnętrznych z 18 marca 1924 r. wydane w porozumieniu z ministrem skarbu w celu wykonania ustawy z 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych (Dz.U.R.P. Nr 31, poz. 317, zm. Dz.U.R.P. z 1925 r. Nr 29, poz. 194 i Nr 131, poz. 939, z 1926 r. Nr 84, poz. 473 i Nr 119, poz. 689, z 1928 r. Nr 86, poz. 759). Obowiązywało od 10 kwietnia 1924 r. do 21 grudnia 1932 r.

³⁴ Przedkładane były wszelkie uchwały, również te nie podlegające zatwierdzeniu. § 1 regulował szczegółowo tryb przedkładania uchwał.

W § 19 wyraźnie podkreślono, że uiszczanie opłat za używanie komunalnych urządzeń i zakładów dobra publicznego nie wyklucza uiszczania specjalnych dopłat w przypadku spełnienia ustawowych warunków.

Rozporządzenie III z 1924 r.³⁵ określało w § 1 pojęcia zakładu dobra publicznego oraz przedsiębiorstwa komunalnego. Za zakład dobra publicznego (art. 27 ustawy z 1923 r.) uważać należało instytucje i urządzenia związku komunalnego, z których założenia i celu wynikało, że nie mogły one przynosić zysków (np. szpital, ambulatorium, przytułek). Natomiast przedsiębiorstwami komunalnymi (art. 28 ustawy) były zarówno przedsiębiorstwa o charakterze czysto przemysłowym i handlowym, które powinny przynosić zyski, jak i przedsiębiorstwa o charakterze zakładu użyteczności publicznej, prowadzone jako jednostki gospodarki samodzielne i samowystarczalne, jednakże nie obliczone na zysk i nie traktowane jako komunalne źródła dochodów; do przedsiębiorstw tych zaliczały się np. zakłady wodociągowe, gazownie, elektrownie, tramwaje, rzeźnie itp. Należy wskazać na brak precyzji wspomnianych regulacji. Ustawa wymieniała komunalne urządzenia i zakłady dobra publicznego, natomiast rozporządzenie zaliczało urządzenia do zakładów dobra publicznego, a ponadto dodawało pojęcie przedsiębiorstw o charakterze zakładów użyteczności publicznej.

Rozporządzenie wykonawcze z 1932 r.³⁶ w § 107–111 powtarzało dosłownie treść rozporządzenia II i III dotyczącą opłat razem wziętą; pominięto jedynie sposób wymierzania przykładowych opłat. W § 112 utrzymało zasadę niewykluczania się wzajemnego opłat za używanie komunalnych urządzeń i zakładów dobra publicznego oraz specjalnych dopłat z tytułu ich zakładania i utrzymywania, oczywiście uwzględniając dodane nowelizacją przedsiębiorstwa komunikacyjne, posługujące się własną nawierzchnią. Jest to istotne, że w okresie międzywojnia na gruncie normatywnym wyraźnie odróżnione zostały opłaty publiczne z tytułu korzystania (za używanie) z urządzeń użyteczności publicznej od specjalnych dopłat z tytułu osiągania szczególnych korzyści gospodarczych lub udogodnień. Ponieważ specjalne dopłaty występowały w dwóch kategoriach: na pokrycie kosztów założenia oraz na pokrycie kosztów utrzymania urządzeń i zakładów dobra publicznego oraz przedsiębiorstw komunikacyjnych, posługujących się specjalną własną nawierzchnią, to opłaty z tytułu korzystania korespondowały ze specjalnymi dopłatami na pokrycie kosztów utrzymania.

³⁵ Rozporządzenie III ministra spraw wewnętrznych z 16 sierpnia 1924 r. wydane w porozumieniu z ministrem skarbu w celu wykonania ustawy z 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych (Dz.U.R.P. Nr 82, poz. 790, zm. Dz.U.R.P. Nr 131, poz. 939 z 1925 r. i Nr 6, poz. 39 z 1932 r.). Obowiązywało od 23 września 1924 r. do 21 grudnia 1932 r.

³⁶ Rozporządzenie ministra spraw wewnętrznych z 23 listopada 1932 r. wydane w porozumieniu z ministrem skarbu w celu wykonania ustawy z 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych (Dz.U.R.P. Nr 113, poz. 937, zm. Dz.U.R.P. Nr 46, poz. 400 z 1934 r.).

Poza częścią II ustawy, uregulowana była w I części ustawy w art. 11 możliwość pobierania dodatków do opłat państwowych³⁷. Posiadały ją gminy miejskie na swoim obszarze, a powiatowe związki komunalne poza obszarem gmin miejskich, w zakresie opłat państwowych od patentów na wyrób i sprzedaż trunków, przetworów wódczanych i spirytusowych³⁸. Górna ustawowa granica dodatków wynosiła 100% opłaty od patentu na wyrób i 200% opłaty od patentów na sprzedaż wyżej wymienionych trunków i przetworów. Opłata pobierana była łącznie z opłatami państwowymi. Uchwały w sprawie pobierania dodatków podlegały zatwierdzeniu przez władzę nadzorczą. Powiatowe związki samorządowe były jednak zobowiązane do przekazania gminom wiejskim, na obszarze których „wykonywane były przedsiębiorstwa i zajęcia” podlegające opłatom, połowę sumy pobranej w odnośnych gminach tytułem dodatków gminnych do opłat państwowych w ciągu 14 dni po otrzymaniu tych dodatków. Po sukcesywnych zmianach dodatki do opłat państwowych³⁹ mogły pobierać miasta oraz powiatowe związki samorządowe na obszarze gmin wiejskich w odniesieniu do opłat od wyrobu i przerobu spirytusu, wyrobu drożdży oraz od sprzedaży spirytusu i napojów alkoholowych pobieranych na podstawie wymienionych w ustawie aktów normatywnych. Górna granica dopłat wynosiła 100% opłat od wyrobu i 200% opłat od sprzedaży. Pozostałe regulacje nie uległy zmianom.

Ponadto, zgodnie z art. 13⁴⁰, pobierana była opłata komunalna od umów o przeniesienie własności nieruchomości, przewidziana w ustawie z 1922 r.⁴¹ do wysokości 4% podstawy wymiaru opłaty państwowej od tych umów. Opłatę komunalną pobierały samoistnie, w zależności od miejsca położenia nieruchomości, gminy miejskie lub powiatowe związki komunalne. Te ostatnie miały jednak obowiązek przekazywania połowy opłat gminom wiejskim miejsca położenia nieruchomości. W przypadku nieuchwalenia poboru opłaty przez powiatowy związek komunalny, gminy wiejskie miały prawo uchwalenia opłaty na swoją rzecz do wysokości 2% podstawy wymiaru opłaty państwowej. Opłata miała charakter podatku. Opłata od pism dotyczących przeniesienia własności nieruchomości również ulegała zmianom⁴² i przyjęła postać dodatku do określonych opłat stemplowych⁴³, pobieranego na rzecz związków samorządowych, wynosząc 50% tych opłat. Dodatek

³⁷ Często występowała możliwość pobierania dodatków do podatków państwowych.

³⁸ Pobieranych na zasadach rozporządzenia Rady Ministrów z 23 października 1922 r. (Dz.U. R.P. Nr 95, poz. 879).

³⁹ Art. 11 w brzmieniu tekstu jednolitego ustawy z 1936 r. (Dz.U.R.P. Nr 62, poz. 454 z 1936 r.).

⁴⁰ Zmieniony: Dz.U. Nr 73, poz. 720 z 1923 r., Dz.U. Nr 36, poz. 335 z 1928 r., Dz.U. Nr 25, poz. 223 z 1932 r.

⁴¹ Ustawa z 21 września 1922 r. w przedmiocie uchylenia podatków (opłat) od przyrostu wartości oraz o pobieraniu przez ciała samorządne opłat od umów o przejście własności nieruchomości (Dz.U.R.P. Nr 88, poz. 785).

⁴² Art. 13 w brzmieniu tekstu jednolitego ustawy z 1936 r.

⁴³ Ustawa z 1 lipca 1926 r. o opłatach stemplowych (tekst jedn. Dz.U.R.P. Nr 64, poz. 404 z 1935 r.).

komunalny przypadał, w zależności od miejsca położenia nieruchomości, miastom lub powiatowym związkom samorządowym. Te ostatnie miały jednak obowiązek przekazania połowy kwoty dodatku gminom wiejskim, na obszarze których położone były nieruchomości.

Uwagi końcowe

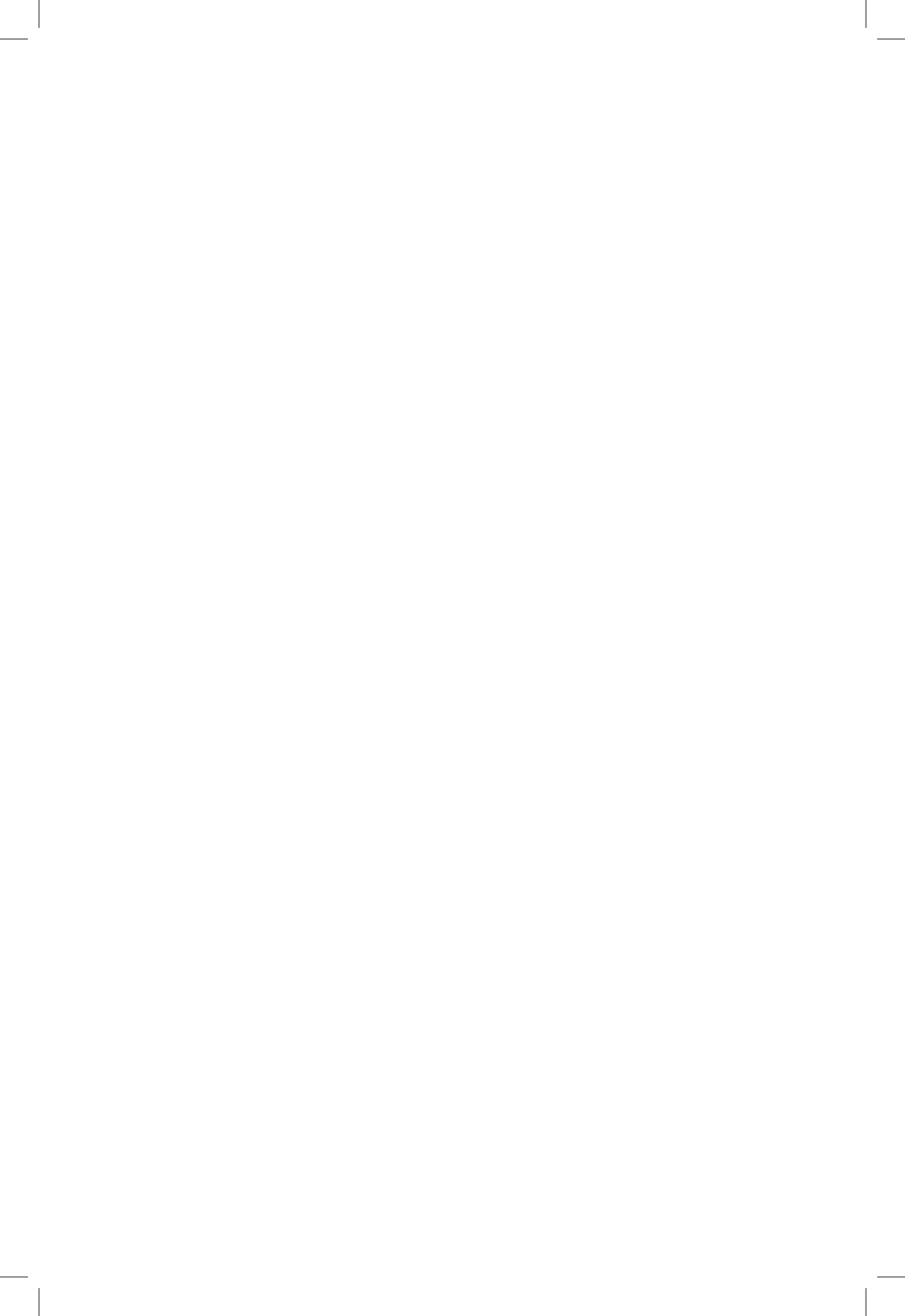
Po odzyskaniu niepodległości przez Polskę niezbędne stało się uregulowanie gospodarki finansowej państwa oraz samorządów. Szczególnej wagi nabrało zapewnienie dochodów samorządom terytorialnym. Na podkreślenie zasługuje wprowadzanie, obok podatków, także pozapodatkowych danin publicznych w postaci opłat i dopłat.

W zasadzie nie było rozbieżności doktrynalnych w zakresie kwalifikacji opłat publicznych. W ramach opłat (skarbowych) wszyscy autorzy wyodrębniali opłaty za czynności urzędowe i opłaty za usługi publicznych organów i zakładów państwa lub samorządu. Nieliczne rozbieżności dotyczyły kwalifikacji opłat, o marginesowym znaczeniu, mytniczych, czy tzw. kopytkowych.

Już pierwsza regulacja z 1919 r. przywiązywała dużą wagę do opłat stawiając je w kolejności dochodów samorządowych przed podatkami. Także regulacja z 1923 r. o charakterze stałym poświęciła sporo uwagi opłatom administracyjnym: obligatoryjnym za używanie komunalnych urządzeń i zakładów dobra publicznego oraz fakultatywnym za czynności i poświadczenia urzędowe organów komunalnych. Utrzymana została kolejność stosowania źródeł dochodów, tj. opłat przed podatkami. Oprócz samoistnych opłat samorządowych istniała także możliwość pobierania dodatków do określonych opłat państwowych.

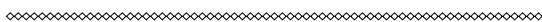
Na podkreślenie zasługuje stosowanie w okresie międzywojnia, obok opłat, w szerokim zakresie instytucji dopłat publicznych, zwanych specjalnymi dopłatami. Na gruncie normatywnym wyraźnie odróżnione zostały opłaty publiczne z tytułu korzystania z urządzeń użyteczności publicznej od specjalnych dopłat z tytułu osiągania szczególnych korzyści gospodarczych lub udogodnień w przypadku tworzenia tych zakładów lub urządzeń. Ponieważ specjalne dopłaty występowały w dwóch kategoriach: na pokrycie kosztów założenia oraz na pokrycie kosztów utrzymania urządzeń i zakładów dobra publicznego oraz przedsiębiorstw komunikacyjnych, to opłaty z tytułu korzystania korespondowały ze specjalnymi dopłatami na pokrycie kosztów utrzymania.

W wielu kwestiach regulacje międzywojenne godne są uwagi przy projektowaniu i stosowaniu aktualnych rozwiązań.



Piotr Fiedorczyk

Echa projektów unifikacji osobowego prawa małżeńskiego w II RP na terenie województwa białostockiego



Jednym z zadań Komisji Kodyfikacyjnej, powołanej do życia ustawą Sejmu Ustawodawczego z 3 czerwca 1919 r.¹, było „przygotowanie projektów jednolitego ustawodawstwa dla wszystkich ziem w skład państwa wchodzących, a to w dziedzinie prawa cywilnego i karnego” (art. 2 ustawy). Tak określony zakres zadań obejmował więc również osobowe prawo małżeńskie, będące częścią prawa „familijnego” (jak wówczas nazywano prawo rodzinne)².

Spośród wszystkich działów prawa cywilnego osobowe prawo małżeńskie jest zwykle przedmiotem najszerzego zainteresowania opinii publicznej, gdyż dotyczy bardzo delikatnej sfery osobistych stosunków człowieka. Znajduje ono także w kręgu szczególnej uwagi związków wyznaniowych, ze względu na możliwą kolizję z religijnymi przepisami małżeńskimi. Niniejszy tekst przedstawia niektóre wątki dyskusji i walki politycznej, jaka miała miejsce na terenie województwa białostockiego w związku z projektowanymi przez Komisję Kodyfikacyjną przepisami prawa małżeńskiego. Głównymi uczestnikami tej walki były ugrupowania endeckie i chadeckie, a także Kościół katolicki.

Utworzone w sierpniu 1919 r. województwo białostockie³ składało się z ziem Królestwa Kongresowego (część zachodnia i północna z Łomżą i Suwałkami) oraz z ziem wchodzących bezpośrednio w skład cesarstwa rosyjskiego (część wschodnia

¹ Dz. P.P.P. Nr 44, poz. 315.

² L. Górnicki, *Prawo cywilne w pracach Komisji Kodyfikacyjnej Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1919–1939*, Wrocław 2000, s. 194.

³ Zob. cenną nową monografię woj. białostockiego: J. J. Milewski, *Województwo białostockie. Zarys dziejów (1919–1975)*, Białystok 2011.

z Białymstokiem i Grodnem). Rodziło to poważne skutki w zakresie prawa małżeńskiego, gdyż na terenie byłej Kongresówki obowiązywało prawo małżeńskie z 1836 r.⁴, zaś w części wschodniej odnośnie przepisy tomu X cz. 1 Zводу Praw Cesarstwa Rosyjskiego⁵. Wprawdzie przepisy w obu częściach województwa były zbliżone treścią i opierały się na zasadach wyznaniowych, jednak dwoistość stanu prawnego pozostawała faktem. Niezależnie od zaborczego rodowodu przepisów, dawały one pierwszeństwo regulacjom prawnym poszczególnych wyznań, co *de facto* oznaczało przekazanie spraw małżeńskich związkom wyznaniowym i ich sądom. Zamierzona w II RP zmiana stanu prawnego poprzez unifikację prawa mogła oznaczać ograniczenie lub likwidację wpływu związków wyznaniowych na małżeństwo.

Niejednolity rodowód historyczny ziem objawiał się także podziałem województwa pomiędzy dwie diecezje katolickie (od 1925 r.): łomżyńską oraz część należącą bezpośrednio do metropolii wileńskiej. Do tego dochodził wyraźny podział polityczny – wpływy endeckie w mazowieckiej części województwa były znacznie większe niż we wschodniej, gdzie z kolei większe znaczenie miały ugrupowania lewicowe.

Komisja Kodyfikacyjna rozpoczęła prace nad prawem małżeńskim już w marcu 1920 r. Kierunek prac od początku był wyraźny: w uchwalonych 29 marca *Zasadach prawa małżeńskiego* przyjęto fakultatywną formę zawarcia małżeństwa oraz przewidziano możliwość udzielania przez sądy powszechne rozwodów. Spowodowało to wycofanie się głównego referenta projektu, Władysława Leopolda Jaworskiego, który jako katolik, po konsultacji z Episkopatem, zrezygnował z funkcji referenta⁶. W listopadzie 1920 r. wypowiedziała się w tej kwestii Konferencja Plenarna Episkopatu, ostrzegając, że nie zgodzi się na ograniczenie wpływu prawa kościelnego na małżeństwo. W 1924 r. referentem projektu w Komisji Kodyfikacyjnej został Karol Lutostański⁷.

Wobec toczących się prac Komisji głos w sprawie małżeństwa zabrał biskup łomżyński (wcześniej sufragana poznański) Stanisław Kostka Łukomski. Pochodził on z rodziny ziemiańskiej z Wielkopolski, wywodzącej się, według rodzinnej tradycji, od Giedymina. Był gorącym zwolennikiem endecji i zacieklým przeciwnikiem

⁴ Genezę carskiego prawa o małżeństwie przedstawił interesująco S. Holewiński, *W setną rocznicę prawa małżeńskiego*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1936, nr 12, s. 177–180 i nr 13, s. 193–196. Zob. też krótką charakterystykę tego prawa: K. Krasowski, *Próby unifikacji osobowego prawa małżeńskiego w II Rzeczypospolitej*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 1994, z. 3, s. 473–474.

⁵ Charakterystykę przepisów prawa rodzinnego zawartych w Zwodzie Praw przedstawił P. Fiedorczyk, *Prawo rodzinne ziem wschodnich II Rzeczypospolitej*, [w:] *Wielokulturowość polskiego pogranicza. Ludzie – idee – prawo*, red. A. Lityński i P. Fiedorczyk, Białystok 2003, s. 509–520.

⁶ K. Krasowski, *Episkopat katolicki w II Rzeczypospolitej. Myśl o ustroju państwa – postulaty – realizacja*, Warszawa–Poznań 1992, s. 194.

⁷ L. Górnicki, *op. cit.*, s. 197.

sanacji⁸. Uznawano go za jednego z najwybitniejszych biskupów w Episkopacie, a jego głos był tym ważniejszy, że od 1926 r. był sekretarzem Episkopatu oraz między innymi wchodził w skład jego Komisji Prawnej (od 1928 r.)⁹. List pasterski z 15 stycznia 1927 r. o małżeństwie¹⁰ powstał, jak pisał jego autor, „w obawie wielkiej o to, ażeby się nie wkraǳło do społeczeństwa katolickiego w Polsce rozluźnienie pojęć co do świętości i spoistości małżeństwa”. List prezentował podstawowe zasady nauki Kościoła o małżeństwie, jego świętości i nierozzerwalności:

Kto zaś szuka rozvodu na drogach innych, np. u innowierców lub u władz niekościelnych niemających przecież władzy nad sakramentami, oszukuje tylko siebie i może jeszcze ludzi, lecz Boga nie oszuka na wieki.

Równie ostro oceniał separację:

[...] oprócz podań o zerwanie małżeństwa wpływają do władzy kościelnej dość liczne podania o tzw. separację to znaczy o zezwolenie małżonkom na rozłączenie się co do pożycia i mieszkania. Podania te wskazują tylko na to, że małżonkowie nie znają cnót wyrozumiałości i cierpliwości, że serca ich się wyziębiły i wpuściły do wnętrza swojego uprzedzenie do małżonka. Powody podawane do separacji są często tak błahe i tak nierozsądne, iż wydaje się jakoby dwoje nierozumnych dzieci zawarło związek małżeński, a ludzie nie dorośli, od których należy wymagać głębokiej rozważki tak przed zawarciem małżeństwa jak potem przed wniesieniem o separację. Nie powinni się potem małżonkowie dziwić, jeśli władza kościelna ich podania o unieważnienie małżeństwa lub o separację odrzuca jako niepoważne, lekkomyślne i nieuzasadnione¹¹.

List nie odnosił się więc bezpośrednio do prac Komisji Kodyfikacyjnej, ale był wyraźnym sygnałem, że biskup łomżyński nie widział możliwości akceptacji innej niż wyznaniowa formy małżeństwa. Do sprawy tej przywiązywał wielką wagę, skoro nakazywał proboszczom czytanie fragmentów listu corocznie w jedną z niedziel października¹².

Łomżyńska kuria biskupia uważnie śledziła postęp prac nad projektem. W czerwcu 1931 r. odbyła się kongregacja księży dziekanów diecezji, w trakcie której ks. kanclerz Śrzednicki wygłosił referat pt. *Przepisy prawa państwowego co do małżeństwa*. Kompetentnie i z dużym wyczuciem prawniczym przedstawił w nim treść prawa o małżeństwie z 1836 r., zaś następnie skrytykował kolizyjne przepisy o małżeństwie zawarte w ustawach z 2 sierpnia 1926 r. prawo prywatne międzynarodowe i prawo prywatne międzydzielnicowe¹³. Zauważał, że są to ustawy „w duchu liberalnym i wolnomysłnym. Zresztą trudno było czegoś innego się spodzie-

⁸ Biogram [w:] K. Krasowski, *Biskupi katolicy II Rzeczypospolitej. Słownik biograficzny*, Poznań 1996, s. 159–163.

⁹ T. Białous, *Biskup Stanisław Kostka Łukomski (1874–1948). Pasterz niezłomny*, Rajgród 2010, s. 199–200.

¹⁰ Opublikowany w: „Wiadomości Kościelne Diecezji Łomżyńskiej” 1927, nr 3, s. 26–35.

¹¹ *Ibidem*, s. 30.

¹² J. Łupiński, *Listy pasterskie biskupa łomżyńskiego Stanisława Kostki Łukomskiego*, „Studia Teologiczne” 2007, nr 25, Białystok–Drohiczyń–Łomża 2007, s. 417.

¹³ Dz.U. Nr 101, poz. 580 i 581.

wać, skoro rzecznik tego prawodawstwa p. minister sprawiedliwości W. Makowski, prof. Uniwersytetu Warszawskiego, należy do obozu masonskiego”¹⁴. Wystąpienie kończył interesującą konkluzją:

Jeśli to, co tu wyłożyłem, a przede wszystkim prawo małżeńskie z 1836 r., porównamy z tym, co zamierza uczynić nowy projekt Komisji Kodyfikacyjnej, jak dochodzą echa z pism nie podejrzanych, mający wprowadzić śluby cywilne, rozwody wedle orzecznictwa władz cywilnych państwowych nie kościelnych, to niestety, trzeba przyznać, iż rząd zaborczy, obcy carski, choć nam nienawistny, mimo jego pobudek, jakimi kierował się przy układzie prawa małżeńskiego dla naszej dzielnicy, był bliższy duchem przepisów Bożych i świętości sakramentu małżeństwa niż rząd polski wyrosły z krwi polskiej i ziemi polskiej¹⁵.

Projekt prawa małżeńskiego został ogłoszony drukiem dopiero jesienią 1931 r.¹⁶ i przedstawiony w lokalnej prasie. Wychodzący w Łomży redagowany przez byłego posła Mieczysława Czarneckiego¹⁷, dwutygodnik socjalistyczny „Wspólna Praca”, przedstawiał rzeczowo najważniejsze rozwiązania projektu i wyrażał przekonanie, że będzie on „niebawem” przedłożony izbom ustawodawczym do uchwalenia¹⁸. Z kolei endecki tygodnik „Życie i Praca”, uznawany przez sanacyjne władze półoficjalny organ łomżyńskiej kurii biskupiej¹⁹, wyrażał w listopadzie przekonanie, że

[...] nie dojdzie do wprowadzenia w życie projektu nowego prawa małżeńskiego, oparte na przeświadczeniu, że społeczność chrześcijańska oparta na Konstytucję i wolę całego narodu

¹⁴ *Protokół z Kongregacji ks.ks. dziekanów*, „Rozporządzenia Urzędowe Kurii Biskupiej Łomżyńskiej” 1931, nr 7, s. 180.

¹⁵ *Ibidem*, s. 186. Dla kontrastu warto przytoczyć opinię K. Lutostańskiego o prawie z 1836 r.: „Prawo z 1836 r. było reakcją przeciw zapoczątkowanym przez Kodeks napoleoński reformom, reakcją w duchu powrotu do wszechwładzy prawa kanonicznego i panowania kościoła w zakresie spraw małżeńskich [...]. Musiała ona być bardzo obca duchowi społeczeństwa, które do ostatniej chwili, póki mu tylko środków starczyło, zwalczało wszelkie zakusy zacofańcze, broniąc swej niezależności nie tylko politycznej i duchowej, przed wtargnięciem wrogich wolności żywiołów. Z drugiej strony równie obcym świadomym potrzebom społeczeństwa było widoczne w prawie z 1836 r. dążenie do zbliżenia się z prawodawstwem rosyjskim [...] Wrogi duch ustawy małemu tylko mógł podlegać wpływowi siły przystosowania ze strony ducha narodowego. Toteż prawo z 1836 r. traktować należy jako treść wciąż obcą, treść obcego wyrażającą ducha”. Cyt. za: K. Sójka-Zielińska, *Karol Lutostański (1880–1939)*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2000, z. 2, s. 253.

¹⁶ *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Projekt prawa małżeńskiego uchwalony przez Komisję Kodyfikacyjną Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 28 maja 1929*, Warszawa 1931.

¹⁷ Mieczysław Czarnecki (1887–1970) był lekarzem, czołowym działaczem PPS na terenie Łomży, posłem na Sejm II kadencji, animator ruchu spółdzielczego. W czasie wojny prześladowany przez NKWD, po wojnie represjonowany w czasach stalinowskich. Zmarł we Wrocławiu. Zob. biogram [w:] *Kto był kim w Drugiej Rzeczypospolitej*, red. J. M. Majchrowski, Warszawa 1994, s. 257.

¹⁸ *Nowy projekt prawa małżeńskiego*, „Wspólna Praca” 1930, nr 15–16, s. 2.

¹⁹ T. Białous, *op. cit.*, s. 151.

Echa projektów unifikacji osobowego prawa małżeńskiego w II RP...

katolickiego bronić będzie nierozzerwalności małżeństw katolickich i zwycięży w walce ze wspomnianym projektem²⁰.

W ślad za artykułami poszły działania inne działania. Sytuacyjne sprawozdanie miesięczne wojewody białostockiego Mariana Zyndram-Kościałkowskiego za listopad 1931 r. odnotowywało:

Propagandystyczna w sensie organizacyjnym działalność Stronnictwa Narodowego polegała głównie na prowadzonej szeroko i przy użyciu wszystkich dostępnych dla niego środków kampanii przeciwko projektowi prawa małżeńskiego i samej Komisji Kodyfikacyjnej, po określeniu solidarności z wystąpieniami pozostającej pod jego wpływami młodzieży akademickiej przeciwko Żydom, propagowaniu konieczności unarodowienia handlu w kraju przez bojkot handlu żydowskiego i podobnie jak w zeszłych miesiącach – na wyolbrzymieniu kryzysu gospodarczego w celu narzucenia społeczeństwu przekonania, że zapobiec katastrofalnym skutkom kryzysu może tylko natychmiastowa zmiana dotychczasowego systemu rządzenia Państwem i dojście do władzy obozu narodowego²¹.

Opublikowanie projektu prawa małżeńskiego wywołało ostrą reakcję polskiego episkopatu. Orędzie z 10 listopada 1931 r. w sprawie projektu nowego prawa małżeńskiego, podpisane przez wszystkich biskupów ordynariuszy rzymsko- i grecko-katolickich, potępiło śluby cywilne, rozwody oraz jurysdykcję sądów państwowych w sprawach małżeńskich. Odwoływano się także do niedawno opublikowanej encykliki Piusa XI *Casti conubii* o małżeństwie chrześcijańskim. Biskup S. Łukomski zarządził, aby orędzie odczytać wiernym 8 grudnia, tj. w uroczystość Niepokalanego Poczęcia Najświętszej Marii Panny, w miejsce kazania. Poleciał nadto, aby wobec wystawionego Najświętszego Sakramentu, proboszczowie z wiernymi odśpiewali po sumie suplikacje na uproszenie u Boga odwrócenia zamierzonego znieważenia sakramentu małżeństwa. Proboszczowie zostali także zobowiązani, aby tego dnia lub w najbliższą niedzielę omówili projekt ustawy małżeńskiej na zebraniu ogólnym parafian, a następnie przesłali odpowiednie rezolucje protestujące do Kurii Biskupiej²². Zaplanowano więc akcję protestacyjną na szeroką skalę, która zresztą miała mieć charakter ogólnokrajowy, z udziałem reorganizowanej wówczas Akcji Katolickiej²³.

Wojewoda białostocki w „Sytuacyjnym sprawozdaniu miesięcznym za grudzień 1931 r.” relacjonował dokładnie przebieg i wyniki akcji. Przytoczono tu zostanie dłuższy fragment tejże relacji:

W dniach 8 i 13 grudnia we wszystkich kościołach na terenie województwa odczytane zostały orędzie Episkopatu Polskiego i listy pasterskie ordynariuszy diecezji w sprawie projektu

²⁰ Cyt. za: *Sytuacyjne sprawozdanie miesięczne za miesiąc listopad 1931 r.*, Archiwum Państwowe w Białymstoku (dalej: APB), zespół akt: Urząd Wojewódzki w Białymstoku (dalej: UWoj.), sygn. 4/47/0/59, k. 192.

²¹ *Ibidem*, k. 194.

²² *Orędzie Episkopatu Polski w sprawie projektu nowego prawa małżeńskiego*, „Rozporządzenia Urzędowe Kurii Biskupiej Łomżyńskiej” 1931, nr 12, s. 327.

²³ K. Krasowski, *Episkopat...*, s. 195–196.

nowego prawa małżeńskiego. Po odczytaniu ich proboszczowie parafii odbyli zebrania protestacyjne przeciwko wprowadzeniu w życie tego projektu i wezwali parafian do podpisania protestów. Podpisywanie tych protestów odbywało się pod presją moralną duchowieństwa i osób z kościołem silnie związanych. Na ogół przyznać należy, że ludność dość obojętnie odniosła się do omawianej akcji, podkreślając niejednokrotnie, że duchowieństwu chodzi jedynie o niedopuszczenie do utraty przez nich poważnego źródła dochodu, gdyż wśród samego duchowieństwa istnieją różne poglądy na kwestię małżeńską.

Po dniu 13 grudnia r.b. duchowieństwo rozpętało formalną walkę z projektem nowego prawa małżeńskiego, uciekając się do różnych demagogicznych środków agitacji. Wmawiało ono w ludność zarówno z ambon, jako też przy kolędowaniu po wsiach, że urzędnikami stanu cywilnego, którym będzie przysługiwało prawo udzielania ślubów w myśl traktowanego projektu, będą Żydzi, a więc Żyd będzie mógł udzielać ślubów katolikowi, że wprowadzenie w życie projektu grozi Polsce utratą niepodległości, że nastąpi zdziczenie obyczajów, że Polska zostanie oddana w ręce Żydów, masonów i innowierców.

W Jasionówce, pow. białostocki, miejscowy proboszcz ksiądz Małynicz-Malicki z ambony dnia 8 grudnia wyklął dwukrotnie tych swoich parafian, którzy głosowali na listę BBWR i stwierdził, że gdyby nawet Sejm obecny, wybrany w większości drogą fałszerstwa, uchwalił projekt nowego prawa małżeńskiego, to uczciwy sejm następny projekt ten uchyli.

Akcją protestacyjną przeciwko projektowi nowego prawa małżeńskiego w powiecie bielskim kierował specjalny wysłannik Kurii Biskupiej w Pińsku, prałat Iwicki.

Rektor Gimnazjum w Drohiczyńce pow. bielskiego, ks. Antoni Rojko w dniu 13 grudnia oświadczył z ambony, że należy piętnować publicznie tych wszystkich, którzy podczas wystąpień antyżydowskich stanęli w obronie Żydów.

W Łomży dnia 8 grudnia na zebraniu w Domu Katolickim, na którym po przemówieniu m.in. ks. infułata Szczęsnowicza, uchwalono rezolucję protestującą przeciwko projektowi ustawy o nowym prawie małżeńskim i rozwodach i żądającą odrzucenia tego projektu, jako godzącego w prawa Kościoła Katolickiego i w Prawa Boże²⁴.

Odnotowano także, że Stronnictwo Narodowe i Chrześcijańska Demokracja „współdziałały żywo z duchowieństwem katolickim w jego akcji protestacyjnej przeciwko projektowi nowego prawa małżeńskiego i w organizowaniu Akcji Katolickiej”²⁵. Przykładowo, w powiecie szczuczynskim 8 grudnia na zwołanych przez duchowieństwo wiecach protestacyjnych przeciwko projektowi nowego prawa małżeńskiego przemawiali endeccy posłowie Jan Choromański²⁶ w Szczuczynie i posłanka Ewelina Peplowska²⁷ w Grajewie (na pierwszym spotkaniu było obecnych 200 osób, na drugim 300).

²⁴ *Sytuacyjne sprawozdanie miesięczne za miesiąc grudzień 1931 r.*, APB, UWoj., sygn. 4/47/0/59, k. 219.

²⁵ *Ibidem*, k. 208.

²⁶ Jan Choromański (1894–1972) był działaczem endeckim na pograniczu województw warszawskiego i białostockiego. Po wojnie był radnym GRN w Rzekuniu. Biogram [w:] *Kto był kim...*, s. 252.

²⁷ Ewelina Peplowska (1887–1969), ur. w Kijowie, ukończyła Uniwersytet Lwowski i Sorbonę. Działała w Narodowej Organizacji Kobiet, była wiceprzewodniczącą polskiego i międzynarodowego Związku Właścicieli Własności Nieruchomej Miejskiej. Biogram [w:] *Kto był kim...*, s. 390–391.

Z kolei w powiecie Wysokie Mazowieckie 21 grudnia „posłowie Godlewski²⁸ i Berezowski²⁹ urządzili zebranie w sali parafialnej [...] i podkreślali konieczność zaprotestowania przez całą społeczność katolicką przeciwko projektowi nowego prawa małżeńskiego (100 osób)”³⁰.

Kampanię protestacyjną prowadziło także Polskie Stronnictwo Chrześcijańskiej Demokracji. W powiecie augustowskim poseł Romuald Pułjan³¹ 20 grudnia odbył konferencję z działaczami w sprawach akcji protestacyjnej przeciwko projektowi nowego prawa małżeńskiego i zamierzonym reformom szkolnictwa. W powiecie białostockim poseł Wacław Bitner³² 20 grudnia na wiecu sprawozdawczym omówił szkodliwość projektu nowego prawa małżeńskiego dla społeczności katolickiej i państwa, podkreślając że „ChD przeciwstawi się temu projektowi wszelkimi rozporządzalnymi środkami”. Z kolei w Grodnie odbył się 8 grudnia Wojewódzki Zjazd Delegatów PSChD, na którym byli obecni posłowie Bitner, Krzyżewski³³ i Pułjan. Pierwszy zanalizował projekt nowego prawa małżeńskiego, wskazując na jego szkodliwość dla państwa i społeczeństwa. Obecnych było 40 osób.

27 grudnia w Grodnie odbył się odczyt posła R. Pułjana o projekcie nowego prawa małżeńskiego, w którym „nawoływał społeczność katolicką do przeciwstawienia się temu projektowi z całą stanowczością”. Obecnych było 200 osób³⁴.

W karykaturalny sposób przedstawiała kampanię przeciw projektowi lokalna gazeta socjalistyczna. „Wspólna Praca” pisała:

Z ambon grzmią pioruny potępienia na „bezbożnych” prawodawców. Parafialne zebrania różnych „Zytek”, „Tercjarek” i dewotek uchwalają rezolucje, że „nie chcemy małżeństwa na próbę”, „nie chcemy małżeństw czasowych”, „potępiamy cały pomysł Komisji Kodyfikacyjnej jako niezgodny z nauką Chrystusa Pana, bezbożny i wprost bolszewicki”. Tak było w Turośli. Mądrale z Rutek uchwalili, że „projekt Komisji Kodyfikacyjnej to zupełne rozbicie, sprzeniewierzenie sakramentalnej świętości i nierozzerwalności małżeństwa, zbliża nas do Bolszewii, wprowadza i legalizuje bezbożność”³⁵.

²⁸ Hipolit Józef Godlewski (1867–1936), rolnik spod Ostrowi Mazowieckiej, w Sejmie nie przejawiał większej aktywności. *Kto był kim...*, s. 284.

²⁹ Zygmunt Berezowski (1891–1979) był prawnikiem, w czasie okupacji wchodził w skład prezydium konspiracyjnego ZG SN. Po przylocie do Londynu w 1944 r. (akcja „Most”) został ministrem spraw wewnętrznych w rządzie Tomasza Arciszewskiego. Zmarł w Londynie. *Kto był kim...*, s. 232.

³⁰ *Sytuacyjne sprawozdanie miesięczne za miesiąc grudzień 1931 r.*, APB, UWoj., sygn. 4/47/0/59, k. 213–214.

³¹ Romuald Pułjan (1894–1971) był nauczycielem i dyrektorem gimnazjum w Grodnie, ukończył też prawo i był w późniejszych latach adwokatem. Polityk chadecki, zwolennik Centrolewu, po wojnie adwokat w Łuczanych (Giżycku). *Kto był kim...*, s. 407.

³² Wacław Bitner (1893–1981) był prawnikiem i chadeckim działaczem związkowym. Po 1934 r. przeciwnik antysanacyjnej polityki W. Korfanteo, wojnę spędził w USA. Po wojnie był adwokatem (z przerwą w latach 1951–1956), zmarł w Elku. *Kto był kim...*, s. 237.

³³ Prawdopodobnie chodzi o pos. Stanisława Krzyżowskiego, działacza śląskiej chadecji.

³⁴ *Sytuacyjne sprawozdanie miesięczne za miesiąc grudzień 1931 r.*, APB, UWoj., sygn. 4/47/0/59, k. 214–215.

³⁵ M. Czarnecki, *Klerykalna demagogia*, „Wspólna Praca” 1932, nr 1–2, s. 2.

Uaktywniła się również prasa opozycyjna. „Życie i Praca” w numerze 49 zamieściło orędzie Episkopatu Polskiego w sprawie projektu nowego prawa małżeńskiego i list pasterski ks. biskupa Łukomskiego, nakazujący urządzenie zebrań protestacyjnych przeciwko temu projektowi 8 grudnia, zaś w numerze następnym w sposób niezwykle napastliwy wystąpiło przeciwko Komisji Kodyfikacyjnej, którą nazwało „spoganiałą”³⁶. Również czasopismo „Nowe Życie” zwalczało projekt nowego prawa małżeńskiego, zajmując się równocześnie kwestią bojkotu gospodarczego Żydów. Potępiło jednak antyżydowskie wystąpienia³⁷.

Z kolei socjalistyczna „Wspólna Praca” występowała w obronie projektu nowego prawa małżeńskiego. W artykule *Laicyzacja Polski a Rzym* stwierdzała, że we wszystkich krajach cywilizowanych świata obowiązują prawa daleko bardziej radykalne niż kompromisowa ustawa, którą proponuje polska Komisja Kodyfikacyjna. Rozpatrując następnie prawo małżeńskie, obowiązujące w szeregu krajów, podnosiła że mimo daleko posuniętego liberalizmu wspomnianego prawa, społeczeństwa z niego korzystające znakomicie się rozwinęły. Pismo wysnuwało z niego wniosek, że w danym wypadku duchowieństwu katolickiemu nie chodzi o ochronę dawnego prawa małżeńskiego, lecz o władzę Rzymu nad Polską. Tym dążeniom duchowieństwa przeciwstawiało ono stanowisko, że jeśli społeczeństwo chce żyć i rozwijać się, to musi samo dbać o swe interesy, a interesy Rzymu pozostawić Rzymowi.

Pamiętamy jeszcze jak biskupi rzymscy w odezwach swoich kazali katolickim Polakom iść i bić się za zaborców, jako „władzy od Boga pochodzącej”, i pamiętamy, że gdy naród już był powstał przeciwko obcemu panowaniu, ciż sami biskupi trwali przy carach i kajzerach do ostatka

– stwierdzało demagogicznie czasopismo³⁸. W cytowanym już artykule *Klerykalna demagogia* słusznie z kolei zwracano uwagę, że w byłej dzielnicy pruskiej od 1876 r. obowiązywało prawo, mocą którego małżeństwo musiało być zawarte w obliczu państwa, a dopiero po akcie cywilnym można było zawrzeć ślub kościelny. Podkreślono, że sprawy rozwodowe należały tam do sądów powszechnych. „I jakoś dotąd Poznańskie uchodzi za najbardziej klerykalną część Polski” – stwierdzano, obalając tym twierdzenie o szkodliwości ślubów cywilnych i rozwodów dla wiary³⁹. Rzecz ciekawa, to samo czasopismo dostrzegło wystąpienie wybitnego publicysty jezuickiego ks. Jana Urbana, który na łamach „Przeglądu Powszechnego” nie potępiał projektu Lutostańskiego. „Wspólna Praca” pisała: „wśród powodzi średnio-wiecznych przesądów, jakimi kler rzymski zwalcza nowe prawo małżeńskie, znalazł się jeden biały kruć”⁴⁰, zapewne oddając autorowi niedźwiedzią przysługę.

³⁶ *Sytuacyjne sprawozdanie miesięczne za miesiąc grudzień 1931 r.*, APB, UWoj., sygn. 4/47/0/59, k. 210–211.

³⁷ *Ibidem*, k. 210.

³⁸ Eger, *Laicyzacja Polski a Rzym*, „Wspólna Praca” 1931, nr 17–18, s. 4–5.

³⁹ M. Czarnecki, *Klerykalna...*, s. 2.

⁴⁰ *Książdz o projekcie nowego prawa małżeńskiego*, „Wspólna Praca” 1932, nr 3–4, s. 3.

Echa projektów unifikacji osobowego prawa małżeńskiego w II RP...

Warto zauważyć, że w ramach kampanii przeciw projektowi, kuria łomżyńska zachęcała księży do lektury książki Ludwika Domańskiego. Autor był członkiem Komisji Kodyfikacyjnej i głównym adwersarzem K. Lutostańskiego. Cytowano pogląd Domańskiego, jakoby niezwykła tajemniczość prac pozwalała przypuszczać, że projekt został przygotowany i uchwalony według celowo ułożonego planu, bez liczenia się z opinią społeczeństwa, a nawet z poglądami innych członków Komisji Kodyfikacyjnej. Konkludowano: „Książka p. Domańskiego jest tak cenna co do treści i co do jasności przedstawienia sprawy o małżeństwie chrześcijańskim, że Kuria Biskupia poleca, aby każdy duszpasterz posiadał ją w swojej bibliotece”⁴¹.

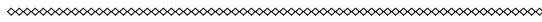
Przebieg i dynamika protestów przeciw projektowi na terenie województwa białostockiego wydają się potwierdzać opinię ministra Janusza Jędrzejewicza, że były one „niesłychane w swojej gwałtowności” w skali całego kraju⁴². Warto pamiętać, że prawo małżeńskie stało się elementem walki politycznej sanacji z endecją i środowiskami katolickimi po wyborach brzeskich. Środowiska te cel osiągnęły, skoro rząd nie zdecydował się skierować projektu na ścieżkę legislacyjną.

⁴¹ *Książki*, „Rozporządzenia Urzędowe Kurii Biskupiej Łomżyńskiej” 1932, nr 6, s. 108.

⁴² K. Krasowski, *Próby...*, s. 500.



Posag w krakowskiej praktyce notarialnej okresu międzywojennego



Posag (*dos*), wywodzący swą genezę z prawa rzymskiego, był jednym ze składników majątku małżeńskiego, wyodrębnionych ze względu na specyficzny charakter prawny i funkcje. W dawnym prawie polskim posag przysługiwał każdej kobiecie wychodzącej za mąż. Wyznaczali go rodzice lub bracia i stanowił część spadkową należną uprawnionej z majątku rodowego. Mimo ewolucji stosunków majątkowych w małżeństwie, posag, podobnie jak inne tradycyjne instytucje prawa małżeńskiego majątkowego, niezmiennie występował w początkach XX w. w obrocie prawnym. W obowiązującym na ziemiach polskich po odzyskaniu niepodległości ustawodawstwie cywilnym, instytucja ta nie była jednak ujęta w jednolity sposób¹. Na gruncie kodeksu niemieckiego z 1896 r. pojęcie posagu już w ogóle nie występowało, zaś w pozostałych ustawach, mimo zbieżnej terminologii, instytucję tę różnie pojmowano.

Interesującym zagadnieniem z punktu widzenia badań nad praktyką prawną okresu międzywojennego, jest jednak przede wszystkim kwestia praktycznego znaczenia posagu w majątkowych relacjach małżonków. Próbę jego rekonstrukcji, w pewnym przedmiocie, można podjąć w oparciu o analizę praktyki notarialnej w zakresie zawieranych w tamtej epoce małżeńskich kontraktów majątkowych. Na potrzeby tych badań wykorzystano materiał zgromadzony w Archiwum Państwowym w Krakowie². Praktyka pochodząca z jednego z głównych ośrod-

¹ Na temat systemu posagowego zob.: E.-H. Kaden, *Dotalsystem*, [w:] *Rechtsvergleichendes Handwörterbuch für das Zivil- und Handelsrecht des In- und Auslandes*, t. 1, Berlin 1929, s. 664–666.

² Archiwalia notarialne z lat 1918–1939 zgromadzone są Oddziale II AP przy ul. Grodzkiej 52. Więcej informacji na stronie: www.archiwum.krakow.pl/menueng.php. Przy cytowaniu aktów notarialnych w niniejszym opracowaniu podano: 1) dla aktów sporządzonych

ków miejskich dawnej Galicji może być, przynajmniej do pewnego stopnia, reprezentatywna dla całego obszaru obowiązywania kodeksu cywilnego austriackiego z 1811 r. w okresie międzywojennym. Na wstępie wypada jednak przypomnieć najważniejsze przepisy regulujące instytucję posagu.

W prawie austriackim, w związku z przyjęciem jako ustroju ustawowego rozdzielności majątkowej, a więc systemu, w którym mąż dysponował jedynie domniemanym i w każdej chwili odwołalnym prawem zarządu majątkiem żony (§ 1238 ABGB), ustanowienie posagu pozwalało na stworzenie mechanizmu, dzięki któremu kobieta przyczyniała się do ponoszenia ciężarów małżeńskich. Zgodnie z definicją zawartą w § 1218 ABGB, posag był majątkiem, który żona lub osoba trzecia za nią, dawała mężowi lub mu przyrzekała dla ulżenia ciężarów związanych ze wspólnotą małżeńską. Kobieta nie miała obowiązku wyznaczenia mężowi posagu. Ustawa wyraźnie stanowiła, że o ile posiada ona własny majątek i jest pełnoletnia, „zależy od niej i od narzeczonego, jak się ułożą co do posagu” (§ 1219 ABGB). Narzeczonemu (mężowi) nie przysługiwało roszczenie o jego ustanowienie. Zgodnie z § 1225 ABGB, jeżeli „nie wymógł sobie posagu przed zawarciem małżeństwa, natenczas nie ma też prawa go żądać”. W § 1227 ustawa austriacka stanowiła, że przedmiotem posagu mogły być w zasadzie wszystkie zbywalne przedmioty majątkowe³. Chodziło zatem o każde przysporzenie do majątku męża, dokonane w celu pokrycia *onera matrimonii*, przy czym samo wyznaczenie posagu nie zwalniało męża od obowiązku częściowego ich pokrywania z własnych środków⁴. Istota posagu w prawie austriackim polegała więc na tym, że z przedmiotów wchodzących w jego skład mąż pobierał pożytki i wydatkował je na bieżące potrzeby małżonków. W tym celu żona lub osoba trzecia działająca w jej imieniu, przekazywała mężowi na mocy umowy ustanawiającej posag, będącej jednym z typów małżeńskich układów majątkowych (§ 1217 ABGB), określone składniki majątkowe w użytkowanie na czas trwania małżeństwa. Pozostawały one własnością kobiety, chyba że przedmiotem posagu była gotówka i rzeczy zużywalne lub mąż nabywał posag za określoną cenę, zobowiązując się do jego zwrotu po rozwiązaniu małżeństwa (§§ 1227–1229 ABGB). Tym samym posag pełnił także funkcję zabezpieczającą byt materialny żony i jej dzieci w przyszłości.

do 1934 r.: nazwisko notariusza, ewentualnie nazwisko jego niesamoistnego zastępcy w nawiasie kwadratowym (jeśli sporządził akt), numer aktu, pod którym figuruje on w repertorium (R.), datę roczną aktu; 2) dla aktów sporządzonych od 1934 r.: te same informacje, z wyjątkiem numeru aktu, który dotyczy repertorium za dany rok.

³ Wprawdzie w § 1218 ABGB wspomniano wyraźnie o „majątku” (*Unter Heiratsgut versthet man dasjenige Vermögen...*), lecz z uwagi na brak sukcesji uniwersalnej, przy ustanowieniu posagu należy raczej przyjąć, że chodziło o wszelkie „przedmioty majątkowe”. Jak zauważył S. Wróblewski (*Powszechny Austriacki kodeks cywilny z uzupełniającymi ustawami i rozporządzeniami objaśniony orzeczeniami Sądu Najwyższego*, t. 2, Kraków 1928, s. 1036): „można również przeznaczyć na posag cały majątek, w którym to razie nie zachodzi jednak sukcesja uniwersalna, lecz skutki prawne oceniane będą odrębnie co do poszczególnych części składowych”.

⁴ J. von Anders, *Das Familienrecht*, Berlin 1887, s. 113.

Od posagu kodeks austriacki odróżniał wyposażenie (*Ausstattung*)⁵. Stosownie do § 1220, obowiązek jego ustanowienia był traktowany subsydiarnie. Do wyposażenia córki (wnuczki) zobowiązani byli rodzice (dziadkowie), jeżeli nie dysponowała ona własnym majątkiem pozwalającym na pokrycie posagu. W razie wątpliwości przyjmowano jednak, że posag został ustanowiony z majątku narzeczonej, a nie jej rodziców (§ 1224 ABGB).

Zbliżony charakter do rozwiązań przyjętych w kodeksie austriackim miał posag w zwyczajowym prawie węgierskim (*allatura uxorea, hozomány*) obowiązującym do 1922 r. na Spiszu i Orawie⁶.

Na gruncie Kodeksu Cywilnego Królestwa Polskiego z 1825 r., pozostającego w mocy w województwach centralnych, charakterystyczną cechą systemu posagowego, zwanego w ówczesnej literaturze również „rządem posagowym”⁷, była klauzula niezbywalności majątku nieruchomego należącego do żony lub jej kapitałów zabezpieczonych hipoteką (art. 218, 222 KCKP)⁸. Ustawa cywilna nie precyzowała jednak pojęcia posagu, a wspomniana wyżej zasada niealienacji nie ograniczała się wyłącznie do majątku posagowego. Z tego względu możliwa była sytuacja, w której na mocy kontraktu wprowadzono „rząd posagowy” bez formalnego ustanowienia posagu. W judykaturze podkreślano zarazem, że skuteczne ustanowienie posagu może nastąpić jedynie w intercyzie, czyli przed zawarciem małżeństwa⁹. Inaczej niż w prawie austriackim, umowa posagowa zawarta na podstawie art. 207 KCKP nie miała na celu zapewnienia mężowi dochodów przeznaczonych na utrzymanie gospodarstwa domowego, gdyż miał je zagwarantowane na mocy ustawy dzięki systemowi zarządu i użytkowania majątku żony. Spełniała natomiast inną ważną funkcję: gwarantowała nienaruszalność majątku na czas trwania małżeństwa, co służyło zabezpieczeniu materialnej przyszłości zarówno żonie, jak i pochodzącym z małżeństwa dzieciom.

Przekazanie mężowi zarządu i użytkowania, a w niektórych przypadkach również własności przedmiotów należących do majątku posagowego, wymagało od ustawodawcy stworzenia mechanizmu, który chronił interesy kobiety poprzez

⁵ Autorzy kodeksu nie uniknęli przy tym niekonsekwencji terminologicznej. Kodeks zarówno wobec posagu, jak i obowiązku wyposażenia, używał bowiem określenia *Heiratsgut*, co z resztą było często źródłem trudności w odróżnieniu obu instytucji w obrocie prawnym. W polskiej judykaturze problem ten był poruszany m.in. w orzeczeniach SN: z 5 lutego 1930 r., Zbiór orzeczeń Sądu Najwyższego. Orzeczenia Izby Cywilnej [dalej: Zb. OSN] z 1930 r., nr 20, z 14 listopada 1930 r.; *ibidem*, nr 238, z 5 grudnia 1933 r., Zb. OSN z 1934 r.; nr 430, z 28 grudnia 1934 r., Zb. OSN z 1935 r.; nr 251 oraz z 11 grudnia 1937 r., Zb. OSN z 1938 r., nr 526.

⁶ C. Putz, *System des ungarischen Privatrechtes*, Wien 1870, s. 317.

⁷ Zob. np.: A. Okolski, *Zasady Prawa Cywilnego Obowiązującego w Królestwie Polskiem*, Warszawa 1885, s. 104; H. Konic, *Prawo majątkowe małżeńskie. Wykład ustaw obowiązujących w b. Królestwie Kongresowym z uwzględnieniem przepisów innych dzielnic oraz kodeksu szwajcarskiego*, Warszawa 1933, s. 102.

⁸ Od zasady tej kodeks przewidywał trzy wyjątki określone w art. 219, 200 i 223 KCKP.

⁹ Orzeczenie SN z 27 stycznia 1921 r., Zb. OSN z 1921 r., nr 12.

zagwarantowanie jej, że posag w chwili powstania obowiązku jego oddania będzie mógł być faktycznie zwrócony. Ten cel realizowały przepisy o prawie żądania zabezpieczenia posagu (§ 1245 ABGB, art. 205 KCKP). W prawie austriackim skorzystanie z tego uprawnienia było możliwe nawet już w chwili przekazania posagu, czyli przy sporządzaniu układu małżeńskiego, a ponadto – o ile nie zrobiono tego wcześniej – wtedy, „gdy okaże się niebezpieczeństwo”, a więc w sytuacji, gdy mężowi groziła niewypłacalność, zaś w szczególności w razie otwarcia konkursu do jego majątku (§ 1260 ABGB). Instrumentem ochrony interesów majątkowych żony był przede wszystkim zastaw hipoteczny, a ponadto poręka i możliwość złożenia przedmiotów posagowych do depozytu w celu ograniczenia zarządu męża do pobierania pożytków z tego majątku. Z kolei ustawa z 1825 r. stwarzała słabszy mechanizm ochrony majątku posagowego. Aby można było żądać jego zabezpieczenia w postaci ustanowienia hipoteki prawnej na majątku męża, określone wierzytelności na rzecz żony musiały być już wymagalne (art. 205 KCKP). Art. 192 KCKP stanowił również, że mąż przejmując zarząd nad majątkiem żony, na czas trwania małżeństwa „nie jest obowiązany stawić rękojmi”.

Odmienne rozumiany był posag w prawie rosyjskim, nadal obowiązującym po 1918 r. na kresach wschodnich. Swod Zakonow poświęcał małżeńskim stosunkom majątkowym niewiele uwagi, przewidywał jednak instytucję „aktów posagowych” (t. X, cz. 1, art. 1001). Był to szczególny rodzaj darowizny na rzecz córek i krewnych, dokonywanej „z powodu ich zamążpójścia”. Mógł zostać ustanowiony do pół roku po zawarciu małżeństwa (t. X, cz. 1, art. 1007). Przyjmując posag, córka powinna zrzec się dziedziczenia po rodzicach w imieniu własnym i zstępnych (t. X, cz. 1, art. 1002). Posag stanowił zatem jeden ze sposobów przekazania majątku dzieciom przez rodziców i w tym zakresie wykazywał podobieństwo do austriackiej instytucji wyposażenia. Formalnie rzecz biorąc nie był więc przysporzeniem majątkowym na rzecz męża i nie służył ulżeniu ciężarom małżeńskim.

Przechodząc do analizy krakowskiej praktyki notarialnej należy podkreślić, że klauzule posagowe należały do najbardziej typowych postanowień zawieranych w umowach majątkowych sporządzanych na czas trwania małżeństwa¹⁰. Niektóre kontrakty służyły tylko i wyłącznie ustanowieniu lub potwierdzeniu odbioru posagu. Postanowienia dotyczące posagu prawie zawsze poddawano prawu austriackiemu¹¹.

Analiza przedwojennych kontraktów prowadzi do wniosku, że wręczenie posagu było niemal nieodzownym elementem każdej umowy majątkowej zawieranej przy okazji ślubu. Zupełnie wyjątkowo ustanowienie posagu zastępowano zobowiązaniem żony do udziału w ponoszeniu kosztów utrzymania gospodarstwa

¹⁰ W okresie międzywojennym sporządzono przed notariuszami krakowskimi 356 takich umów.

¹¹ Przypadki, gdy w umowie odwoływano się do innych ustaw dzielnicowych są sporadyczne, np. Stapor, R. 82/34.

domowego¹². Z uwagi jednak na brak szerszej płaszczyzny porównawczej, trudno jednoznacznie stwierdzić, czy w okresie międzywojennym zwyczaj posagowe były powszechnie stosowane przez małżonków. Nieuchwytny jest w szczególności zakres praktyki poza zarejestrowanym notarialnie obrotem prawnym. O tym, że posagi były wymawiane także bez zachowania wymaganej prawem formy aktu notarialnego, świadczy treść niektórych kontraktów, zawieranych zwłaszcza w trakcie trwania małżeństwa lub w związku z planowaną separacją lub rozwodem małżonków. Niemożliwe jest jednak ani odtworzenie skali tego zjawiska, ani też określenie proporcji między małżeństwami, przy zawarciu których mąż otrzymał posag oraz tymi, w których posagu nie ustanowiono.

Przyjęte w umowach sporządzanych przez klientelę miejską postanowienia dotyczące majątku posagowego, sposobu jego wyznaczania oraz celów, którym miał służyć w trakcie trwania małżeństwa wskazują, że instytucja posagu z reguły odpowiadała założeniom ustawy austriackiej. Na posag składał się zatem majątek, który był przyrzekany mężowi lub przypadał mu z okazji ślubu dla ulżenia ciężarów związanych z utrzymaniem wspólnoty małżeńskiej. Notariusz niemal zawsze posługiwał się w treści umowy terminem „posag”, ale sporadycznie nadawał mu *expressis verbis* znaczenie przysporzenia w sensie § 1218 ABGB¹³. W zdecydowanej większości przypadków charakter prawny posagu nie budził jednak wątpliwości w świetle całokształtu rozwiązań przyjętych w kontrakcie. Umowy dość często wskazywały również na przeznaczenie kapitału posagowego *ad onera matrimonii sustinenda*. Wyjątkowo inaczej zakreślano sposób wykorzystania uzyskanego w ten sposób majątku, jak np. w kontrakcie z 12 czerwca 1938 r.¹⁴, w którym narzeczona zgodziła się, aby za całą kwotę posagu nabyć towary do sklepu prowadzonego przez jej przyszłego męża.

W praktyce zdarzało się, że mimo operowania pojęciem „posag”, w kontrakcie dokonywano innych przysporzeń majątkowych. Tytułem przykładu można powołać układ z 28 lipca 1923 r.¹⁵, zatytułowany „umowa o ustanowienie posagu”, w którym ojciec przekazywał córce część nieruchomości „z uwagi na mające się zawrzeć małżeństwo i tytułem posagu”. Do aktu nie przystąpił jednak jej narzeczony, a przysporzenie majątkowe nastąpiło na rzecz córki. W istocie chodziło więc o wyposażenie, a nie ustanowienie posagu w rozumieniu § 1218 ABGB. Niekiedy notariusze, gubiąc się zapewne w przepisach ustawy austriackiej, nieprecyzyjnie formułowali poszczególne klauzule umowne, określając np. kontrakt mianem posagowego, a w treści posługując się wprost pojęciem „wyposażenia”¹⁶ lub na od-

¹² Np. Pajor, R. 278/37.

¹³ Np. Myciński, R. 27016 (1924). Przedwojenna judykatura nie wymagała użycia wprost słowa „posag” w kontrakcie; por. np. orzeczenie SN z 27 sierpnia 1935 r., Zb. OSN z 1936 r., nr 36.

¹⁴ Czuchajowski, R. 1180/38.

¹⁵ Wisłocki, R. 9302 (1923); podobnie np. Myciński, R. 28931 (1925).

¹⁶ Np. Wisłocki, R. 18739 (1926).

wrót¹⁷. Błędy w praktyce notarialnej były odbiciem wspomnianego już problemu odróżnienia obu tych instytucji na gruncie prawa austriackiego.

Brak rozdziału między wyposażeniem i posagiem był cechą charakterystyczną w stosunkach wiejskich. Posag miał tam znaczenie szersze od ustawowego. Stanowił on każdy rodzaj przysporzenia, które dzieci otrzymywały od rodziców przy okazji ślubu na mocy kontraktu małżeńskiego lub darowizn przedślubnych. Tak pojmowany posag odpowiadał zarazem wyposażeniu. Stosunkowo rzadko posag był na wsi przekazywany przez narzeczoną lub jej rodziców na ręce narzeczonego. Kobieta zachowywała raczej własność wszystkiego, co otrzymała od rodziców bądź wносиła do małżeństwa. Jeżeli mąż odbierał posag, traktował go jako rodzaj osobistego długu wobec żony i zobowiązywał się go spłacić w razie niedościa małżeństwa do skutku lub jego późniejszego rozwiązania¹⁸.

Z kolei w stosunkach miejskich posag był zazwyczaj ustanawiany przez narzeczoną, a nie jej rodziców. Nie było także przypadków wyznaczenia posagu przez inne osoby. Regułą było „wymawianie” posagu przed zawarciem małżeństwa, co wynikało z przedmałżeńskiego charakteru większości umów majątkowych. Jeżeli do ustanowienia posagu dochodziło już po zawarciu małżeństwa, następowało to na ogół w ciągu pierwszych kilkunastu tygodni. Przypadki potwierdzania odbioru posagu po wielu latach od ślubu należą do rzadkości¹⁹.

Przedmiotem posagu był przede wszystkim kapitał pieniężny. Jego wysokość kształtowała się różnie i była uzależniona od majątności małżonki i jej rodziców²⁰. Określenie przeciętnego posagu wręczanego w latach 20. nastręcza trudności z uwagi na częste zmiany w systemie monetarnym i szybką dewaluację pieniądza²¹.

¹⁷ Tak często umowy sporządzone przez notariusza Piotra Pielę, zob. m.in.: R. 9467 (1924); R. 9597 (1925); R. 10267 (1925) – mimo że zostały opatrzone tytułem „akt wyposażenia”, w ich treści była mowa o posagu, który w rzeczywistości stanowił przysporzenie tytułem wyposażenia. Podobnie też m.in.: Starzewski, R. 36212 (1927).

¹⁸ Np. Myciński, R. 36053 (1927).

¹⁹ Np. Wisłocki, R. 3727 (1921): posag wręczono dopiero po 15 latach małżeństwa.

²⁰ Kodeks austriacki nie określał w sposób wyraźny minimalnej wysokości posagu. Jeżeli posag pochodził z majątku narzeczonej (żony), jego określenie zależało, jak już wspomniano, wyłącznie od woli stron (§ 1219 ABGB). W przypadku, gdy posag ustanawiali rodzice, ustawa mówiła ogólnie o posagu „odpowiednim do stanu i majątku” (§ 1220 ABGB). W orzeczeniu z 16 grudnia 1932 r. (Zb. OSN z 1932 r., nr 258) SN podkreślił, że oznaczenie wysokości posagu powinno zasadniczo nastąpić według stanu majątkowego zobowiązanego i uprawnionej w chwili zawierania przez nią małżeństwa, ale jeżeli wniosek o posag pojawił się kilka lat po ślubie, wówczas dopiero z tej chwili, gdyż wykonanie obowiązku ciężącego na rodzicach na podstawie § 1220 ABGB nie może zachwiać ich sytuacją majątkową.

²¹ W latach 1918–1922 na ziemiach polskich, obok marek polskich, ciągle pozostawały w prawnym i faktycznym obiegu waluty porozbiorowe (korony austriackie, marki niemieckie i ruble). Poziom szalejącej wówczas inflacji obrazuje zmiana kursu dolara amerykańskiego względem marki polskiej: w 1919 r. za 1 dolara płacono 120 marek pol., na koniec 1922 r. – 17850, zaś rok później – astronomiczną kwotę 6 mln 400 tys. marek pol. Reforma Grabskiego tylko częściowo poprawiła sytuację, gdyż kurs złotych w dalszym ciągu był niestabilny. Inflacja została opanowana dopiero po dewaluacji złotych w 1927 r.

W początkach lat 30. przeciętny posag oscylował w granicach 10 000 zł, choć zdarzały się przypadki dużo wyższych przysporzeń²². W uboższych rodzinach rzemieślniczych i drobnokupieckich suma posagowa była niższa i wynosiła od kilkuset do kilku tysięcy zł. Dla porównania należy przypomnieć, że w 1934 r. niewykwalifikowany robotnik zarabiał w Krakowie ok. 2 zł dziennie, zaś miesięczne uposażenie nauczyciela szkoły powszechnej wynosiło w tym okresie 200 zł²³.

W kontraktach małżeńskich strony z reguły nie odnosiły się do wysokości ustalonego posagu. Wyjątkowy w tym względzie charakter ma klauzula pochodząca z umowy z 23 marca 1921 r.²⁴, zgodnie z którą narzeczony uznawał wypłacony mu posag w wysokości 250 tys. marek pol. za wystarczający i zrzekał się z tego tytułu dalszych roszczeń wobec narzeczonej i jej rodziców. Do rzadkości należało również ustalanie dodatkowego posagu, jak np. w umowie z 18 sierpnia 1926 r.²⁵, na podstawie której żona przyrzekała mężowi 500 dolarów z uwagi na utratę wartości poprzednio ustanowionego posagu.

Częste fluktuacje na rynku pieniężnym w latach 20. i rosnąca w błyskawicznym tempie inflacja marki polskiej, znalazły swoje odzwierciedlenie także w praktyce dotyczącej sposobu określania posagu w kontraktach małżeńskich. Charakterystyczną cechą umów było umawianie posagu w dolarach amerykańskich²⁶. Stabilność jego kursu spowodowała, że dolar stał się *de facto* drugą walutą obiegową w okresie hiperinflacji i reform walutowych. Warto jednak zwrócić uwagę, że z formalnego punktu widzenia, ustalenie posagu w dolarach było niezgodne z przepisami ustawy z 17 grudnia 1921 r. o środkach naprawy państwowej gospodarki skarbowej²⁷. Nakazywała ona, aby zobowiązania umowne obywateli polskich były określane wyłącznie w marce polskiej (art. 6). Utrzymanie zasady nominalizmu było jednak nierealne z uwagi na ówczesne stosunki gospodarcze. Co ciekawe, popularność waluty amerykańskiej wcale nie osłabła w następnej dekadzie, mimo zjawiska deflacji złotówki i związanego z nią szybkiego spadku kursu dolara²⁸.

Z problemem niestabilności gospodarczej wiązały się również tzw. klauzule dewaluacyjne. Wskazywały one sposób waloryzacji posagu na wypadek deprecjacji polskiej waluty. Strony przyjmowały z reguły jako punkt odniesienia kurs franka szwajcarskiego lub dolara. W niektórych kontraktach szczegółowo określano sposób przeliczenia posagu. W umowie z 24 maja 1923 r.²⁹ kontrahenci ustalili,

²² Np. Starzewski [Rybiński], R. 39477 (1929): 7500 dolarów, czyli ok. 73000 zł.

²³ Dane za: J. A. Szwagrzyk, *Pieniądz na ziemiach polskich X–XX w.*, wyd. 2, Wrocław 1990, s. 274.

²⁴ Wisłocki, R. 1965 (1921).

²⁵ Starzewski, R. 35299 (1926).

²⁶ Tylko w pojedynczych przypadkach w innych walutach, jak np. w marce niemieckiej; por. Wisłocki, R. 3782 (1921).

²⁷ Dz.U. Nr 103, poz. 741.

²⁸ W ciągu dekady 1928–1938 dolar stracił względem złotówki blisko 40% wartości. Średni kurs 1 dolara w 1938 r. wynosił 5,30 zł wobec 8,90 zł płaconych 10 lat wcześniej.

²⁹ Stein, R. 1778 (1923).

że z powodu stałej utraty wartości marki polskiej i w razie zmiany waluty w przyszłości, wypłata posagu miała nastąpić w nowym pieniądzu, w ilości jednostek monetarnych wyliczonych według stosunku kursu franka szwajcarskiego do marki polskiej w dniu sporządzenia umowy. Niekiedy odwoływano się także wprost do właściwych przepisów rozporządzenia z 5 listopada 1927 r. w sprawie zmiany ustroju pieniężnego³⁰, w którym wskazano zawartość złota w stopie używanym do emisji pieniądza (art. 3).

Rzadziej do majątku posagowego należały ruchomości. Były to zazwyczaj przedmioty należące do wyposażenia mieszkania, jak w przypadku układu z 5 sierpnia 1930 r.³¹, na mocy którego narzeczona wносиła do małżeństwa jako posag swoją wyprawę, składającą się z mebli i sprzętów codziennego użytku o łącznej wartości 1500 dolarów. Ruchomości mogły stanowić uzupełnienie kapitału posagowego. Takie ustalenia zawarli narzeczeni m.in. w umowie z 19 maja 1937 r.³² Kobieta ustanowiła w niej posag, na który składało się 20 000 zł. w gotówce oraz wartość połowę tej kwoty ruchomości. W układach zawieranych w stosunkach miejskich sporadycznie przekazywano natomiast w posagu nieruchomości³³.

W relacjach wiejskich przedmiotem posagu była, obok – lub znacznie częściej – ziemia – kapitału pieniężnego, ziemia i zabudowania gospodarskie.

Jeżeli umowa małżeńska zwierzała wyłącznie *promisso dotis*, czas realizacji tego zobowiązania był uzależniony od momentu jego powstania. W przypadku kontraktu przedmałżeńskiego posag stawał się wymagalny bezzwłocznie po zawarciu małżeństwa, o ile termin nie został inaczej oznaczony przez strony (§ 1225 ABGB). Jeżeli posag umówiono w trakcie trwania małżeństwa, jego realizacja powinna nastąpić – w braku odmiennych postanowień kontraktu – bez zbędnego opóźnienia (§ 904 ABGB). W praktyce krakowskiej różnie określano moment wypłaty bądź oddania posagu. Od razu do rąk narzeczonego (męża) przekazywano z reguły kapitały pieniężne. Układ małżeński zawierał wówczas także potwierdzenie odebrania posagu. W innych wypadkach kontrahenci szczegółowo oznaczali sposób i termin realizacji zobowiązań posagowych. Zdarzało się, że posag był częściowo wypłacany w chwili sporządzenia układu, a co do pozostałej kwoty strony ustalały inne, czasami odległe terminy płatności³⁴. Do wyjątkowych należała jedna z umów z 1925 r.³⁵, w której rodzice ustanawiając w imieniu córki posag w wysokości 5000 dolarów, zobowiązywali się do dalszego zatrudniania w sklepie jej przyszłego małżonka i na ten czas zawieszali wypłatę przyrzeczonego kapitału.

Skutki prawne wniesienia do małżeństwa posagu były wypadkową jego podwójnej funkcji. Jako że zgodnie z przepisami kodeksu austriackiego posag miał przede wszystkim służyć *ad onera matrimonii sustinenda*, w kontraktach wyjątk-

³⁰ Dz.U. Nr 97, poz. 855.

³¹ Myciński [Śpiewak], R. 48656 (1930).

³² Pajor, R. 547/37.

³³ Tak np.: Midowicz, R. 8121 (1929), Rotter, R. 2963/34.

³⁴ Np. Wiślocki, R. 5378 (1922); Stein, R. 4762 (1925).

³⁵ Wiślocki, R. 13555 (1925).

kowo modyfikowano zasady ustawowe dotyczące zarządu i pobierania pożytków płynących z majątku posagowego. Atypowa była w tym względzie klauzula zawarta w układzie z 2 listopada 1920 r.³⁶, na mocy której narzeczony zrzekał się na przyszłość wszelkich pretensji do sumy posagowej. Oryginalne postanowienie zawierała również umowa z 29 maja 1920 r.³⁷ Strony uzgodniły w tym przypadku, że posag, wypłacony do rąk narzeczonego, będzie stanowił współwłasność małżonków.

Z zabezpieczającą funkcją posagu wiązała się natomiast konieczność określenia zasad jego zwrotu. W praktyce notarialnej regulowano zazwyczaj tę kwestię w dwóch aspektach: precyzowano los posagu w razie wcześniejszej śmierci żony lub męża oraz ustalano zasady jego zwrotu na wypadek separacji lub rozwiązania małżeństwa, względnie także innych okoliczności.

Zgodnie z § 1229 ABGB, posag po śmierci męża przypadał żonie, a w razie gdyby nie przeżyła małżonka, jej spadkobiercom. W układach majątkowych w większości przypadków potwierdzano powyższe zasady, powtarzając je w treści aktu, rzadziej przez odesłanie do wspomnianego przepisu³⁸. Modyfikacje tych reguł, niezbyt częste w praktyce, szły w kilku kierunkach. Przede wszystkim kontrahenci zastrzegali – w razie wcześniejszej śmierci męża – tylko określoną część posagu na rzecz żony. Tak uczyniono np. w kontrakcie z 27 listopada 1919 r.³⁹, przewidując, że małżonke przypadnie połowa majątku posagowego chyba, że małżonkowie będą mieli wspólne dzieci. W przypadku ustanowienia posagu przez osobę trzecią, kodeks austriacki dawał również możliwość uczynienia w umowie zastrzeżenia, że po śmierci męża posag trafi do tej osoby (§ 1229 ABGB). W praktyce jednak rodzice nie korzystali z tej możliwości. Niekiedy zaznaczono w umowie, że obowiązek zwrotu posagu żonie lub jej spadkobiercom nie narusza praw wynikających z zasad dziedziczenia ustawowego po zmarłym małżonku⁴⁰. Jeszcze rzadziej modyfikowano przepisy ustawowe na korzyść męża, co było związane – jak można przypuszczać – właśnie z funkcją zabezpieczającą posagu. W kontrakcie z 8 czerwca 1922 r.⁴¹ strony przyjęły, że po ewentualnej śmierci żony, posag przypadnie dzieciom, lecz w razie ich braku spadkobiercy otrzymają trzy czwarte kapitału, a pozostałą część zachowa wdowiec. Jeszcze dalej szła klauzula układu z 8 sierpnia 1929 r.⁴², zgodnie z którą mąż zachowywał w każdym przypadku połowę udziału w przedsiębiorstwie, stanowiącego przedmiot wniesionego do małżeństwa posagu. Czasami mężowi przyznawano prawo dożywotniego użytkowania majątku posagowego⁴³. Sporadycznie natomiast przewidywano, że posag

³⁶ Myciński, R. 10807 (1920).

³⁷ Myciński, R. 9074 (1920).

³⁸ Np.: Starzewski, R. 20774 (1920); Wiślocki, R. 9004 (1923).

³⁹ Myciński, R. 6935 (1919).

⁴⁰ Np.: Myciński, R. 7700 (1920); Wiślocki, R. 13686 (1925).

⁴¹ Wiślocki, R. 5118 (1922).

⁴² Wiślocki, R. 29308 (1929); podobnie: Starzewski, R. 15582 (1919); Midowicz, R. 2672 (1926).

⁴³ Starzewski [Rybiański], R. 30787 (1923).

przypadnie mężowi w całości⁴⁴. Oryginalne rozwiązanie znalazło się w umowie z 5 lipca 1919 r.⁴⁵ Zasady wypłaty posagu na wypadek bezpotomnej śmierci żony zostały uwarunkowane długością stażu małżeńskiego. W przypadku, gdyby nie przekroczył on 10 lat, cały posag miał wrócić do masy spadkowej po zmarłej. Przy dłuższym stażu część posagu należna spadkobiercom żony stopniowo zmniejszała się, a po upływie 20 lat od ślubu cała suma miała przypaść mężowi.

W układach małżeńskich regulowano ponadto inne przypadki, w których powstawał obowiązek zwrotu posagu. Zaliczano do nich przede wszystkim separację lub rozwiązanie małżeństwa, a także pogorszenie sytuacji finansowej męża, które groziło uszczupleniem bądź utratą majątku posagowego.

Los posagu w razie rozdziału małżonków od stołu i łóża oraz rozwodu był określony w §§ 1263–1266 ABGB. Z przepisów tych wynikała konieczność jego zwrotu, o ile zawarte wcześniej przez małżonków kontrakty majątkowe traciły wskutek rozdziału moc prawną. Pomimo tego, zazwyczaj już w momencie przyrzeczenia posagu szczegółowo określano warunki jego zwrotu. Umowa zazwyczaj przewidywała, że mąż będzie zobligowany do oddania majątku posagowego, względnie wypłaty pobranych sum posagowych w razie separacji, rozwodu lub unieważnienia małżeństwa, bez względu na to, która ze stron będzie ponosiła winę rozkładu pożycia. Klauzule przeciwnie, uzależniające obowiązek zwrotu posagu od możliwości przypisania mężowi winy, należały do rzadkości⁴⁶. Typowy układ małżeński zawierał natomiast klauzule przewidujące szerszą od kodeksowej ochronę interesów kobiety w przypadku faktycznej separacji. Większość umów nakładała bowiem pewne obowiązki na męża już wówczas, gdy żona opuszczała wspólne mieszkanie, często niezależnie od tego, czy nastąpiło to pod przymusem, czy z jej woli. Z reguły już od tego momentu aż do prawomocnego zakończenia postępowania sądowego w sprawie separacji lub rozwodu, mąż musiał płacić jej ustalone w układzie odsetki od sumy posagowej. Ich wysokość wahała się od kilku do nawet 12% w skali roku⁴⁷. Rzadziej żona mogła od razu żądać w tym wypadku zwrotu posagu⁴⁸.

Odmienne od regulacji ustawowej kształtowały się natomiast postanowienia umów małżeńskich dotyczące zwrotu posagu w razie otwarcia konkursu do majątku męża. Stosownie do § 1260 ABGB, żona mogła wówczas żądać zabezpieczenia posagu, lecz nie jego zwrotu. Aby wzmocnić jej pozycję, w kontraktach z reguły zastrzegano, że samo otwarcie konkursu będzie okolicznością, w której powstanie obowiązek oddania posagu. Umowy małżeńskie przewidywały też, że roszczenie o wydanie posagu stanie się wymagalne w innych przypadkach wskazujących na problemy finansowe męża. Do typowych należały m.in. złożenie określonej ilości protestów wekslowych przeciwko mężowi, wydanie nakazu zapłaty lub tytułu egzekucyjnego na określoną w umowie minimalną kwotę, zawieszenie wypłat

⁴⁴ Np.: Stein, R. 4762 (1925); Midowicz, R. 19960 (1930).

⁴⁵ Starzewski, R. 16332 (1919).

⁴⁶ Np.: Rotter, R. 237/34.

⁴⁷ Rotter, R. 2453/34.

⁴⁸ Np.: Myciński, R. 38993 (1928).

Posag w krakowskiej praktyce notarialnej okresu międzywojennego

bez otwarcia konkursu przez męża bądź ewentualnie przez spółkę, w której był udziałowcem. Postanowienia tego typu były przejawem zabezpieczenia posagu w zakresie wykraczającym poza ochronę ustawową. Jak można przypuszczać, do ich wprowadzenia do kontraktu namawiał strony notariusz, mając na uwadze dolegliwe następstwa prawne utraty majątku posagowego. Zgodnie bowiem z § 1223 ABGB kobieta, która choćby bez winy poniosła uszczerbek w posagu, nie mogła skutecznie domagać się od rodziców ustanowienia nowego posagu, a majątek ten miał w przyszłości zabezpieczać jej byt materialny.



Jacek M. Majchrowski

Ewolucja systemu kontroli państwowej
w Polsce lat powojennych.
Od Biura Kontroli
przy Prezydium Krajowej Rady Narodowej
do Ministerstwa Kontroli Państwowej



Gdy zimowa ofensywa wojsk radzieckich i polskich przesuwiała się na zachód, w kilku przedwojennych siedzibach Okręgowych Izb Kontroli spontanicznie reaktywował się ich aparat. Równocześnie nowa władza zaczyna, obok innych struktur państwowych, budować także własny aparat kontroli, uznając działania przedwrześniowych nikowców za pozbawione mocy prawnej¹. Nie było to jednak, jak by się mogło wydawać, odcięcie się od rozwiązań z lat II Rzeczypospolitej. Wręcz przeciwnie, zamiarem nowych władz było nawiązanie do przedwojennych koncepcji ustawowych i dostosowanie ich do nowej rzeczywistości. Rzeczywistości, w której własność środków produkcji w zdecydowanej większości będzie należała do państwa. Założenia ideowe, jeżeli można użyć tego określenia, pozycji i zadań Biura Kontroli nawiązują więc do Najwyższej Izby Kontroli, ale równocześnie bardzo wyraźnie ukierunkowane zostały na nową formę ustrojową, obowiązującą po wyzwoleniu. Wybiegając nieco naprzód można skonstatować, że Biuro było swego rodzaju pomostem między dawną formą kontroli a jej nową wizją.

¹ Wcześniejszy okres działalności organów kontroli państwowej zob. J. M. Majchrowski, *Kontrola państwa w Polsce 1918–1945*, [w:] *Doktryny, historia, władza. Księga dedykowana profesorowi Wiesławowi Kozubowi-Ciembroniewiczowi z okazji czterdziestolecia pracy naukowej*, Kraków 2009. Szerzej: R. Szawłowski, *Najwyższe państwowe organy kontroli w II Rzeczypospolitej*, Warszawa 2004; A. Sylwestrzak, *Najwyższa Izba Kontroli*, Warszawa 1997 oraz podana w nich literatura.

Biuro Kontroli przy Prezydium Krajowej Rady Narodowej

Ustawa z 11 września 1944 r., powołująca do życia Biuro Kontroli przy Prezydium Krajowej Rady Narodowej², odłożyła zorganizowanie Najwyższej Izby Kontroli Państwa – takiej bowiem nazwy użyto – na przyszłość, stwierdzając, że do tego czasu uprawnienia Izby przysługują Prezydium KRN. Biuro, na czele którego stanął działacz ludowy Jan Grubecki – rozpoczęło swą działalność w Lublinie, pół roku później, w marcu 1945, zostało przeniesione do Warszawy.

Koncepcję usytuowania Biura uznać można za dosyć oryginalną. Działało ono bowiem przy organie przedstawicielskim, którym było Prezydium KRN, równocześnie podlegając temu Prezydium oraz Prezydentowi KRN. Z czasem, mocą tak zwanej małej Konstytucji z lutego 1947 r., w miejsce Prezydium KRN weszła Rada Państwa w jej ówczesnym kształcie. Podporządkowanie to polegało na określaniu przez Prezydium preliminarza budżetowego Biura, zlecaniu kontroli, przyjmowaniu sprawozdań z owych kontroli, a także sprawozdań okresowych z całości prac³. Przyjęte rozwiązanie – generalnie rzecz biorąc – nie było jednolitym systemem, wprowadzone bowiem zostało jako „system przejściowy, elastycznie ewoluujący w kierunku dostosowania go do zmieniających się potrzeb burzliwego okresu przebudowy społecznej”⁴. Zasady takie obowiązywały do roku 1949. Usytuowanie organów kontroli państwowej przy organach przedstawicielskich był elementem istotnym – stanowiło bowiem wyraz dążenia do zagwarantowania niezależności aparatu kontroli od administracji, upatrując w tym rękojmię jej skuteczności⁵.

Biuro Kontroli składało się z sześciu departamentów: kontroli administracji i przedsiębiorstw dla resortowych biur administracji ogólnej, takiego samego departamentu dla resortów ściśle gospodarczych, departamentu kontroli wojska i bezpieczeństwa, departamentu kontroli samorządu terytorialnego, gospodarczego, zawodowego i ubezpieczeniowego, departamentu ogólnego kontroli własnego aparatu inspekcyjnego oraz departamentu centralnej rachuby, która zajmowała się kontrolą następną „lub wszystkich dokumentów, w celu opracowania uwag o wykonaniu budżetu”⁶. Potem liczba departamentów rozrosła się do ośmiu, plus Biuro Ekonomiczno-Badawcze. Z czasem poczęto tworzyć aparat terenowy: powołano delegatury przy Wojewódzkich Radach Narodowych i ich prezydiach. Najpierw w Łodzi, Warszawie, Katowicach i Sopocie, potem w Kielcach, Lublinie i Rzeszowie. W lutym 1946 r. były już we wszystkich ówczesnych województwach.

² Dz.U. z 1944 r. Nr 5, poz. 82. Od małej Konstytucji używano nazwy Biuro Kontroli przy Radzie Państwa RP.

³ Podkreśla to bardzo wyraźnie A. Sylwestrzak, *Kontrola administracji*, Warszawa 1998, s. 66 i 70.

⁴ *Krajowa Rada Narodowa*, red. A. Burda, Warszawa 1975, s. 83.

⁵ Podkreślają to wszyscy piszący o kontroli państwa w tym okresie.

⁶ Strukturę organizacyjną Biura Kontroli i jego działania przedstawiono za: H. Kurowską, *Wywiad z dyrektorem Biura Kontroli Państwa ob. inż. Janem Grubeckim*, „Rada Narodowa” 1945, nr 8, s. 2 i nast.

Wspominając o oryginalności tej koncepcji, wypada ową oryginalność sprecyzować. Otóż kontrola ta miała podwójny charakter – powiązana była ściśle z systemem rad narodowych. Badanie działalności władz administracji w terenie odbywać się miało przez terenowe rady narodowe i ich organa oraz kontrolę wewnętrzną, polegającą na bezpośrednim kontrolowaniu administracji państwowej przez resortowe organa kontroli. Kontrole takie przeprowadzały komisje okręgowe i komisje kontroli społecznej powoływane przez terenowe rady narodowe. Biuro Kontroli rozpatrywało zaś „wypadki specjalne skomplikowane, przedkładane przez rady narodowe i biura resortowych organów kontroli i wszystkich urzędów państwowych wszystkich stopni”⁷. Ta struktura powodowała – wedle cytowanego powyżej stanowiska J. Grubeckiego, że Biuro Kontroli „stanowi ogniwo, które zespała dążenia społeczeństwa z działaniem aparatu państwowego”. Wrześnieowa ustawa o radach narodowych precyzowała, „że rząd, wszystkie ministerstwa i podlegające im urzędy (nie wyłączając sądowych i prokuratorskich), instytucje, zakłady, przedsiębiorstwa itp. państwowe i samorządowe, będą udostępniać Biuru Kontroli do wglądu znajdujące się w ich dyspozycji dokumenty finansowe (budżety, plany finansowo-gospodarcze, dokumenty przychodowe i rozchodowe, księgi rachunkowe itp.), mające umożliwić kontrolę mienia publicznego oraz pod publicznym zarządkiem się znajdującego (kasy, magazyny, inwentarz itp.) oraz udzielać wszelkich wyjaśnień w sprawach organizacyjnych administracyjnych, gospodarczych i finansowych”.

Rozwiązanie to wychodziło zdecydowanie ponad przyjęte w II RP ramy – tamto ograniczało się bowiem do dochodów i wydatków państwa. Wprowadzone *novum* wynikało z konieczności dostosowania działalności Biura do ówczesnej sytuacji, nie tylko politycznej, lecz i społeczno-gospodarczej. Najbardziej jaskrawym przykładem takiego szerokiego podejścia jest kontrola spółdzielni, którą, jak stwierdził w cytowanym wywiadzie obywatel Grubecki, Biuro „stara się przeprowadzić [...] razem z delegatami Związku Rewizyjnego Spółdzielni RP” oraz „delegatami organizacji opiekuńczych, takich jak np. Związek Samopomocy Chłopskiej”. Wiązało się to z trudnościami aprowizacyjnymi, które wówczas miały miejsce. Stąd także kontrole rezultatów reformy rolnej czy Społem, „która nie wywiązuje się z akcji premiowej za siew”. Kontrolowano zatem: wykonanie zarządzeń rządowych o pomocy doraźnej dla Kielecczyzny, akcji przesiedleńczej na ziemi zachodniej, o pomocy społecznej i zdrowotnej dla najbardziej zniszczonych powiatów. Osobna grupa inspektorów, prawdopodobnie tych, którzy ukończyli zorganizowany przez Biuro specjalny kurs, badała rentowność i gospodarkę przedsiębiorstw państwowych.

Znaczące zadania miało Biuro w procedurze opiniowania budżetu, podobnie jak i jego rozliczania. W obu wypadkach uwagi Biura były obligatoryjnie brane pod uwagę przez organ ustawodawczy. O wysokiej pozycji Biura świadczy fakt, że budżety państwa uchwalono wówczas w sekwencji miesięcznej, dwumiesięcznej, a od połowy 1945 r. – kwartalnej. Pierwszy budżet roczny uchwalono dopiero w 1948 r.

⁷ *Ibidem*.

Kontrolując rząd, Prezydium KRN – obok instrumentu, jakim było Biuro Kontroli – przeprowadzało kontrolę w toku swoich posiedzeń oraz za pośrednictwem stałych komisji. Ale to wykracza już poza przyjęte tutaj ramy. Rzeczą charakterystyczną, wpisującą się w toczoną walkę polityczną, było umocowanie Biura – poza prawem do kontroli finansowo-gospodarczej – także do sprawdzania organizacyjno-administracyjnej działalności kontrolowanych jednostek. Skutkowało to na przykład wnioskami o rozwiązanie tych rad powiatowych, które nie „odzwierciedlają układu kierunków politycznych w społeczeństwie”.

Z racji momentu historycznego, rozpoczynającego dopiero pewne działania, Biuro Kontroli przeprowadzało głównie kontrolę faktyczną, choć w niektórych przypadkach można mówić o kontroli następczej. W zakresie kryteriów kontroli następowało wyraźne ich rozszerzenie: poza legalnością i gospodarnością, z celowości pod względem gospodarczym, na celowość „w ogóle”. Stawała się więc kontrola istotnym narzędziem politycznym w rękach rządzących. Z jednej strony Biuro było swego rodzaju prowizorium, stanowiąc skrzyżowanie starego z nowym⁸, ale wkrótce i nowego było zdecydowanie więcej. Przejawiało się to choćby w rozszerzeniu kontroli z punktu widzenia faktycznego stanu majątku kontrolowanej jednostki o planowość – czyli zgodność z planem oraz prawdziwość – tzn. o analizę dokumentów. Cała działalność Biura oraz jego powiązanie nie tylko z Prezydium KRN, ale i komisjami, powodowała, że dominowały funkcje kontroli parlamentu nad rządem. Za kilka lat zaczął się proces odwrotny. Zasygnalizować jeszcze warto szczególny rodzaj kontroli sprawowanej przez Biuro, mianowicie – tak zwane postępowanie sprawozdawcze. Otóż wszystkie władze państwowe i samorządowe oraz wszystkie inne instytucje i organy podlegające kontroli, zobowiązane były przysyłać w wyznaczonych terminach sprawozdania. Biuro Kontroli do sześciu miesięcy, po ich opracowaniu, wraz ze swym stanowiskiem – poprzez Prezydium KRN – przysyłało je do Krajowej Rady Narodowej. Biuro pełniło także funkcję koordynacyjną w zakresie działań kontroli. Działalność Biura zakończyło uchwalenie ustawy o kontroli państwowej, powołującej do życia Najwyższą Izbę Kontroli. Biuro Kontroli przy KRN dało bowiem podstawy do jednolitego uregulowania kwestii kontroli na terenie państwa.

Najwyższa Izba Kontroli

Zapowiedzi powołania Najwyższej Izby Kontroli zrealizowane zostały 9 marca 1949 r., kiedy to uchwalona została ustawa o NIK⁹. Po doświadczeniach związanych z pracą Biura Kontroli uznano, że zaistniały już wystarczające przesłanki dla tego rozwiązania, tym bardziej, iż tzw. mała Konstytucja z 1947 r. już o tym

⁸ R. Szawłowski, *W obliczu nowej reformy aparatu kontroli państwowej w Polsce*, „Państwo i Prawo” 1957, nr 4–5, s. 754.

⁹ Dz.U. z 1949 r. Nr 13, poz. 74.

wspominała. Znajdujący się w niej rozdział dotyczący NIK, aczkolwiek bardzo lakoniczny, formułował podstawowe przesłanki istnienia nowej struktury, stwierdzając, że bada ona działalność władz instytucji i przedsiębiorstw państwowych pod względem finansowym i gospodarczym, a więc już nie celowym, co dawało duży margines dowolności. Ponadto, bada ona coroczne zamknięcia rachunków państwowych i przedkłada sejmowi wniosek w przedmiocie udzielania lub odmówienia rządowi absolutorium. Podporządkowując NIK sejmowi, mała Konstytucja precyzowała, że to właśnie sejm wybiera jej prezesa. Określenie organizacji i sposób działania NIK-u odsyłała do specjalnej ustawy. Ustawa ta uchwalona została dopiero po dwóch latach, przedłużając funkcjonowanie Biura o ten czas.

Okres funkcjonowania ustawy był niewiele dłuższy – obowiązywała trzy lata. Była, i to można z całą pewnością stwierdzić, instytucją recypowaną z ustroju II RP, nawiązującą do polskiej tradycji ustrojowej; z drugiej jednak strony powoływała się na doświadczenia swego poprzednika w zakresie kontroli gospodarki upaństwowionej¹⁰. Stabilizacja polityczna w ówczesnym okresie – obojętnie, jak się ją ocenia z punktu widzenia historii – dokonana głównie poprzez zjednoczenie partii robotniczych i chłopskich, ułatwiła proces swego rodzaju demokratyzacji ustrojowej. Ustawa o kontroli państwowej z 1949 r. uchyliła ustawę z lat międzywojnia, z 1921 r., regulującą kwestie kontroli państwowej. NIK, wedle przepisów nowej ustawy, „wykonuje kontrolę państwową, polegającą na badaniu z punktu widzenia zgodności z wytycznymi polityki państwowej i planami gospodarczymi a także pod względem finansowym, gospodarczym oraz organizacyjno-administracyjnym działalności naczelnich władz i instytucji w dziedzinie administracji publicznej i gospodarki narodowej, koordynuje działalność organów kontroli wewnętrznej (resortowej) z działalnością organów kontroli społecznej rad narodowych oraz dokonuje czynności kontrolnych, zleczanych przez Radę Państwa”. Rada Państwa, precyzowano dalej, „może w każdym czasie zlecić Najwyższej Izbie Kontroli dokonywanie określonych aktów kontroli”, może nadto „żądać składania sprawozdań oraz udzielać innych wiążących wskazówek i instrukcji w zakresie działania NIK”.

Ustawa jednoznacznie podawała, że NIK jako organ od rządu niezależny, podlega bezpośrednio Radzie Państwa, w skład której wchodził z urzędu prezes NIK-u; Rada ta m.in. czuwa nad prawidłowym wykonywaniem zadań kontroli państwowej. Na czele Najwyższej Izby Kontroli stał wybierany, ale i odwoływany, przez sejm prezes, który przed sejmem też odpowiadał za sprawowanie urzędu, którego działalnością kierował. Pierwszym prezesem NIK był Henryk Kołodziejski, a po nim Franciszek Jóźwiak. Prezes brał udział w obradach sejmu, mając prawo zabierania głosu we wszystkich sprawach związanych ze sprawozdaniem z działalności rządu i zamknięciem rachunków państwowych. Na jego też wniosek Rada Państwa mianowała (i odwoływała) trzech wiceprezesów, którzy wspólnie z nim tworzyli kolegium NIK. Do zadań tegoż kolegium należało uchwalanie sprawozdań, w głównej mierze dotyczących zamknięcia rachunków państwowych z wnioskiem w przed-

¹⁰ Zwraca na to uwagę A. Sylwestrzak, *Kontrola...*, s. 77.

miocie absolutorium dla Rządu z czynności w ubiegłym roku budżetowym oraz czynności zleconych przez Radę Państwa, uchwalanie okresowych planów działalności Izby, uchwalanie ogólnych zasad kontroli państwowej oraz odwołań od postanowień organów pierwszej instancji.

Izba składała się z dziewięciu departamentów i trzech biur. W terenie utworzone zostały delegatury miejscowe w liczbie czternastu, co odpowiadało liczbie województw. Ich szefowie mianowani byli przez prezydenta na wniosek prezesa NIK; do ich odwołania zaś potrzebna była jeszcze zgoda Rady Państwa. Ustawa precyzowała generalną zasadę, że NIK przejmuje agendy Biura Kontroli. Urzędników NIK, do których stosowały się przepisy służby cywilnej, mianował prezes Izby. Ustawa stanowiła, że prezes, wiceprezesi i urzędnicy nie mogą równocześnie zajmować innych urzędów ani zasiadać w organach przedsiębiorstw państwowych i samorządowych. Jedynym wyjątkiem, stosowanym zresztą powszechnie, było dopuszczenie do łączenia ze stanowiskiem profesora, docenta lub wykładowcy szkół wyższych. Na inne zajęcia, z zaznaczeniem „jeżeli nie są połączone z uszczerbkiem dla służby”, może udzielić zezwolenia prezes Najwyższej Izby Kontroli. Prezes wydawał także zgodę na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej z powodu czynności służbowych urzędników NIK.

Izba była więc zbudowana hierarchicznie z podporządkowaniem sejmowi i Radzie Państwa, która w związku z tym przestała być instytucją skupiającą całość uprawnień kontroli. Reasumując, to już nie Rada Państwa wykonywała uprawnienia kontrolne przez NIK, lecz NIK wykonywała je samodzielnie, współdziałając z Radą Państwa i Sejmem¹¹. NIK czuwał nad przestrzeganiem legalności, rzetelności, gospodarności i celowości w działalności finansowej, gospodarczej i organizacyjno-administracyjnej kontrolowanych jednostek oraz nad jej zgodnością z ustalonymi wytycznymi polityki państwowej i planami gospodarczymi. „NIK prowadzi kontrolę planową, systematyczną i dorywczą oraz dokonuje kontroli wstępnej, faktycznej i następnej”.

Aby dokonywać kontroli, organy NIK mają prawo wstępu do jednostek kontrolowanych oraz wgląd do wszelkich przedmiotów majątkowych, ksiąg rejestrów, akt i dokumentów; przedstawiciele zaś jednostek kontrolowanych mają obowiązek udzielać organom kontroli wszelkich wyjaśnień ustnych i pisemnych. Organy są także prawnie umocowane do wzywania i przesłuchiwania świadków, biegłych i „osób interesowanych”. Izba winna współdziałać z organami kontroli społecznej rad narodowych, z radami nadzoru społecznego, radami zakładowymi i komisją specjalną do walki z nadużyciami i szkodnictwem gospodarczym – zakres i sposób współdziałania tych organów określić miała dopiero „Instrukcja Rady Państwa”. Po dokonaniu kontroli, organy NIK-u mają obowiązek przedstawić spostrzeżenia, uwagi i wnioski właściwym władzom zwierzchnim i nadzorczym nad jednostką kontrolowaną. Jednostki kontrolowane miały miesiąc na ustosunkowanie się do nich. W przypadku stwierdzenia uchybień, organ kontrolny wydaje odpowied-

¹¹ *Ibidem*, s. 80.

nie postanowienia, stwierdzając uchybienie i wskazując sposób jego usunięcia. Postanowienia te mogą być zmienione bądź uchylone przez Radę Państwa.

Badacz problematyki kontroli państwowej, Ryszard Szawłowski, stwierdził, że lata 1949–1952 były pod względem konstrukcji prawnych okresem największej dotąd¹² samodzielności rozwiązań na odcinku instytucji kontroli państwowej w Polsce Ludowej. Jedyną uwagę odnoszącą się do rozwiązań ustrojowych, było odgradzanie NIK od sejmu „buforem” Rady Państwa. Zwrócił jednak uwagę na praktykę aparatu kontroli w związku z narastaniem procesu stalinizacji. Działalność kontrolna nabierała bowiem coraz bardziej, wraz z upływem czasu, cech „formalizmu, biurokratyzowania, oderwania od mas i opinii publicznej, czasem nawet oderwania od... faktów”¹³.

Ministerstwo Kontroli Państwowej

Życie polityczne Polski ulegało w drugiej połowie lat 40. zasadniczym zmianom. Postępująca stalinizacja i czerpanie z wzorców ustrojowych ZSRR oraz odejście od polskiej drogi do socjalizmu, miały także znaczny wpływ na rozwiązania ustrojowe w zakresie kontroli państwowej. Już podczas prac nad tekstem konstytucji rozważane były w tej kwestii dwie opcje: utworzenie Izby Kontroli Państwa, której prezesa powołuje i odwołuje sejm i jako druga opcja – utworzenie Ministerstwa Kontroli Państwa jako resortu w ramach rządu.

We wspomnieniach z tego okresu, członek Komisji Konstytucyjnej, Marian Rybicki dodaje, że do obu wersji dołączona była notatka, stanowiąca ich uzasadnienie ale też stawiająca pytanie, czy nowa konstytucja winna zawierać przepisy dotyczące kontroli. Notatka owa przywołuje zapisy konstytucji radzieckiej i innych krajów demokracji ludowej, gdzie kontrola państwowa podporządkowana jest rządowi¹⁴. Sprawa kontroli państwowej nie pojawiła się, a więc i nie była dyskutowana, na żadnym posiedzeniu Komisji. Decyzje w tej sprawie zapadły poza Komisją Konstytucyjną – w pierwszym projekcie konstytucji sprawa ta nie była sygnalizowana. I tak już zostało. Było to wynikiem coraz bardziej przeważającej koncepcji, mówiącej o konieczności wzmocnienia pozycji rządu, co w praktyce oznaczało deprecjację roli sejmu¹⁵. Realizacja tego założenia nastąpiła ustawą o kontroli pań-

¹² R. Szawłowski, *W obliczu...*, s. 755–756. Uwagi te odnoszą się wyłącznie do okresu zamkniętego cezurą 1956 r.

¹³ *Ibidem*, s. 756.

¹⁴ M. Rybicki, *Geneza i przygotowanie Konstytucji PRL z 1952 roku*, „Dzieje Najnowsze” 1983, nr 4, s. 105. Píše on, że w pracach nad kształtem modelu kontroli państwowej z okazji opracowywania tekstu konstytucji, uczestniczyło wyłącznie bardzo wąskie grono ścisłego kierownictwa partyjnego, bez wysłuchania opinii Komisji Konstytucyjnej. Decyzje przekazywano w formie wiążących dyrektyw – jedynie do wykonania (s. 106).

¹⁵ B. Bierut w przedmowie do pierwszego wydania owej konstytucji pisał o koncepcji przewidującej „usunięcie sztucznego i sprzecznego z zasadami demokratycznymi podziału władzy

stwowej z 22 listopada 1952 r.¹⁶ Rozwiązanie to, krytykowane wówczas z pewną dozą delikatności, było zaprzeczeniem koncepcji kontroli państwowej. Ta winna być bowiem niezależna od struktur rządowych, różniąc się od kontroli wewnętrznej, funkcjonującej wewnątrz każdej struktury rządowej¹⁷.

Wraz z powołaniem ministerstwa zlikwidowana została automatycznie ważna dla instytucji kontroli, zasada kolegialnego kierownictwa. Warto także zwrócić uwagę na sekwencje zdarzeń – najpierw powołano rząd, w skład którego wszedł minister kontroli, a dopiero później wydana została ustawa o owym ministerstwie.

Stan, w którym jeden z ministrów w założeniu kontrolował pozostałych trwał do 13 grudnia 1957 r., to znaczy do czasu, gdy reaktywowano lub jak uważają inni, powołano do życia nową Najwyższą Izbę Kontroli. Bez mała dwadzieścia lat później wrócono do podobnego modelu, czyniąc prezesa NIK członkiem Rady Ministrów. Ramy czasowe istnienia Ministerstwa Kontroli świadczą o tym, że przyjęte rozwiązanie dyktowane było względami ideologicznymi i politycznymi – wprowadzono je w okresie nasilenia kultu jednostki i rusyfikacji rozwiązań ustrojowych, jego zaś obowiązywanie dobiegło końca na fali październikowej odwilży.

Preambuła ustawy powołującej do życia Ministerstwo Kontroli definiowała wyraźnie cel, dla którego zostało ono powołane. Otóż stwierdzono, że urząd tworzy się „w celu kontroli przez Rząd Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej realizacji narodowych planów gospodarczych i wykonywania uchwał Rządu oraz czuwania nad przestrzeganiem dyscypliny państwowej, gospodarczej i finansowej”. Zakresem działania kontroli państwowej realizowanej przez ministerstwo objęte zostały pozostałe „ministerstwa, komisje i komitety oraz centralne urzędy, sprawujące funkcje naczelnich organów administracji państwowej, jak również podległe im urzędy”. Kontroli podlegały również wszystkie przedsiębiorstwa, zakłady i instytucje państwowe oraz pozostające pod zarządem państwowym, organizacje i instytucje korzystające z pomocy państwa albo wykonujące czynności zlecane przez państwo. Poza podmiotami ściśle powiązanymi z państwem, kontroli poddane zostały także „spółdzielnie oraz organizacje i przedsiębiorstwa spółdzielcze”.

Zadaniem kontroli była też „Kontrola działalności produkcyjnej, gospodarczej, finansowej i organizacyjno-administracyjnej”, a „w szczególności ewidencjonowania, przechowywania i rozchodowania środków pieniężnych i materiałów oraz gospodarowania nimi, kontrola wykonywania uchwał rządu i zadań planowych, przedstawianie Rządowi uwag do sprawozdań o wykonaniu budżetu Państwa”, a także przedstawianie „w przypadkach szczególnej wagi” sprawozdań i wniosków z poszczególnych wyników kontroli, wymagających rozpatrzenia przez Rząd. Kontrola – sprecyzowano w ustawie – może mieć charakter kontro-

na ustawodawczą, wykonawczą i sądową”. *O konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1952, s. 27.

¹⁶ Dz.U. z 1952 r., Nr 47, poz. 316. Weszła w życie 12 grudnia 1952, tj. z dniem ogłoszenia.

¹⁷ Zwraca na to uwagę L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1999, s. 297.

li wstępnej, a więc czynności zamierzonych, przy czym kontrola ta ograniczona jest do przypadków określonych odrębnymi uchwałami Rządu, które to uchwały nigdy nie zostały wydane lub kontroli faktycznej, a więc czynności w toku ich wykonywania i kontroli następnej – czyli czynności już dokonanych. Kontrola może być przeprowadzona bądź z własnej inicjatywy, bądź też na zlecenie rządu. Jak z tego zapisu wynika, kontrola nakierowana była, a w praktyce uwidocznili się to jeszcze bardziej, na terenowe jednostki gospodarcze. Pozostawiało to poza zakresem działalności Ministerstwa Kontroli całą administrację centralną. Kontrola wykonywana była przez pracowników, którzy do tej pory pracowali w NIK-u, a wedle rozwiązań ustawowych przejęci zostali przez ministerstwo – ono bowiem przejęło agendy NIK. Łączyć oni mogli swą pracę wyłącznie ze stanowiskiem posła na sejm lub członka rady narodowej, bądź też samodzielnego pracownika nauki w szkole wyższej. Wyjątkowo mogli uzyskać zgodę ministra, co pozwalało im zajmować inne stanowiska w organach państwowych lub spółdzielczych. Pracownicy ministerstwa mieli prawo wydawania kierownikom kontrolowanych jednostek doraźnych zarządzeń, jeżeli jest to niezbędne w celu zapobieżenia poważnej szkodzi. W przypadku ujawnienia nadużyć lub innych przestępstw, występowali do prokuratury z wnioskami o pociągnięcie do odpowiedzialności karnej. I jeszcze jedną rzecz warto podkreślić. Otóż kontrola państwowa wykonywana przez Ministerstwo Kontroli opierała się na „czynnym współdziałaniu mas pracujących” i „czynnym współdziałaniu z kontrolą społeczną rad narodowych”. Jest to wyraźny powrót do koncepcji z lat 40. Organ kontrolujący, razem z tymi podmiotami, ma za zadanie czuwać nad ochroną własności społecznej i przestrzeganiem legalności, gospodarności i celowości w całokształcie działalności jednostek kontrolowanych oraz prowadzić walkę z przerostami aparatu administracyjnego i biurokratyzmem. Miała temu pomóc utworzona inspekcja resortowa oraz terenowe grupy kontroli państwowej powstałe w miejsce dotychczasowych delegatur. Nie udało się to w samym ministerstwie, ponieważ jego stan etatowy w stosunku do stanu etatowego NIK z 1949 r. – wzrósł dwukrotnie¹⁸.

Podsumowując można stwierdzić, że powołanie do życia Ministerstwa Kontroli oznaczało w praktyce likwidację organów kontrolnych niezależnych od rządu i powiązanych z parlamentem. W praktyce sejm, co już sygnalizowano, stracił możliwość kontroli aparatu państwowego, a ponieważ, o czym też wspomniano, w praktyce wyłączono spod kontroli ministerstwa, na skutek czego administracja centralna nie była poddana żadnej kontroli. Warto także zwrócić uwagę na osoby kierujące ministerstwem oraz ruch personalny na tym stanowisku. Na stanowisko ministra powołany został dotychczasowy prezes NIK-u Franciszek Jóźwiak, który ten urząd pełnił do 16 kwietnia 1956 r., kiedy to powołany został na stanowisko wicepremiera. Po nim prezesem został Roman Zambrowski. Pełnił swe obowiązki do 24 października 1956 r., kiedy powołano go na stanowisko sekretarza KC

¹⁸ A. Sylwestrzak, *Kontrola...*, s. 104.

PZPR¹⁹. Po nim – w związku z falą odwilży popaździernikowej oraz narastającą świadomością konieczności zmiany usytuowania tegoż organu – przez 14 miesięcy na stanowisku ministra był wakat, a na wniosek premiera Józefa Cyrankiewicza resortem kierował jeden z wiceministrów.

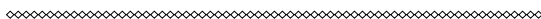
* * *

Zaprezentowana różnorodność rozwiązań ustrojowych w zakresie kontroli państwowej na przestrzeni ośmiu lat, pozwala na wyciągnięcie dwóch wniosków. Pierwszy, sprowadza się do stwierdzenia braku wypracowanej w tej mierze koncepcji – od próby połączenia tradycyjnie polskiego modelu kontroli z nowym, zdecydowanie odbiegającym od tego, w jakich był wypracowywany, ustrojem gospodarczym, poprzez powrót do ustroju modelu tradycyjnego, aż do zmiany o 180 stopni i zerwaniem z zasadami prawidłowej kontroli państwowej. Drugi zaś, ściśle łączący się z pierwszym, podnosi olbrzymi wpływ polityczny na bieżącą politykę i zideologizowanie życia politycznego na owe koncepcje, co musiało odbijać się na rzetelności i bezstronności kontroli. Praktyka wykazała bowiem jej postępującą fasadowość.

¹⁹ E. Józwiak piastował równocześnie stanowisko przewodniczącego Centralnej Komisji Kontroli Partyjnej KCPZPR, a R. Zambrowski, po odejściu z pierwszej linii polityki, powrócił do organów kontroli państwa; w latach 1963–1968 piastował stanowisko wiceprezesa NIK.

Marian Kallas

Prawo o stowarzyszeniach przy Okrągłym Stole w 1989 r.



W e współczesnej literaturze prawniczej powszechnie uznaje się zasadę, że „wolno czynić wszystko, z wyjątkiem tego, co zostało przez prawo zakazane lub nakazane”¹. Ma ona zastosowanie do osób fizycznych oraz osób prawnych prawa prywatnego. Rolą prawodawcy jest określenie ograniczeń wolności jednostki wyrażonych w zakazach i nakazach oraz sankcji z tytułu ich naruszenia oraz zagwarantowania realizacji wolności jednostki (obywatela i człowieka). Jest to konsekwencją uznania przez cytowanego wyżej Leszka Wiśniewskiego, że nosicielem wolności jest człowiek, a nie państwo². Należy w pełni podzielić stwierdzenie tego autora o tym, że zakres ochrony jednostki „powinien być tak szeroki, jak szeroki jest zakres jego wolności, czyli zdolność człowieka do podejmowania decyzji i ich realizacji. Jest to więc zakres teoretycznie nieskończony”³. Nietrafne jest niekiedy występujące w literaturze prawniczej zamienne używanie pojęcia wolności i prawa jednostki.

Zgodnie z art. 31 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., „wolność człowieka podlega ochronie prawnej” (art. 1) i „Każdy jest obowiązany szanować wolności i prawa innych. Nikogo nie wolno zmuszać do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje” (art. 2)⁴. Jednocześnie należy wskazać na to, że

¹ L. Wiśniewski, *Zakres ochrony prawnej wolności człowieka i warunki jej dopuszczalnych ograniczeń w praktyce*, [w:] *Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 2006, s. 21.

² *Ibidem*, s. 23.

³ *Ibidem*, s. 25.

⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483; por. ponadto postanowienie tego aktu: „Zapewnia się wolność zrzeszania się w związkach zawodowych, organizacjach społeczno-zawodowych rolników oraz w organizacjach praco-

ochrona wolności w zakresie nieobjętym ograniczeniami prawnymi jest obowiązkiem państwa.

Kategoria wolności i praw człowieka i obywatela wymieniona jest w katalogu zasad naczelných wyżej wspomnianej Konstytucji (art. 5). Nadto tę materię reguluje także kilka innych postanowień tego aktu. Pod rządami obowiązującej ustawy zasadniczej, „Każdemu zapewnia się wolność zrzeszania się (art. 58, ust. 1). Poza tą ogólną formułą, Rzeczypospolita Polska, zapewnia wolność tworzenia i działania „stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji” (art. 12).

Konstytucyjna regulacja wolności i praw człowieka i obywatela jest wynikiem długiej ewolucji przepisów prawnych i ich stosowania.

Przepisy prawne dotyczące stowarzyszeń na centralnych ziemiach dawnej Rzeczypospolitej pochodziły od państw zaborczych. Po częściowej nowelizacji – tymczasowo – utrzymano moc obowiązującą tych przepisów. Stan ten utrzymywał się aż do 1932 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 17 marca 1921 r. (Konstytucja marcowa) zapewniała obywatelom prawo zawiązywania stowarzyszeń, których treść ustali ustawa (art. 108)⁵. Dopiero 27 października 1932 r. Prezydent RP wydał rozporządzenie z mocą ustawy: Prawo o stowarzyszeniach⁶.

Akt ten – obowiązujący od 1 stycznia 1933 r. – wielokrotnie nowelizowany obowiązywał aż do 1989 r., a więc do końca istnienia Polski Ludowej. Ważnym dopełnieniem Prawa o stowarzyszeniach było rozporządzenie ministra spraw wewnętrznych z 10 grudnia 1932 r., regulujące zasady rejestracji stowarzyszeń. Według ustawy z 27 października 1932 r., stowarzyszenie to „dobrowolne trwałe zrzeszenie o celach niezarobkowych” (art. 1). Prawo o stowarzyszeniach regulowało pozycję prawną trzech rodzajów stowarzyszeń, to jest zwykłych, zarejestrowanych i wyższej użyteczności. Utworzenie stowarzyszenia zwykłego wymagało złożenia pisemnego zgłoszenia do właściwego organu administracji. W odniesieniu do stowarzyszenia zarejestrowanego wymagane było złożenie statutu do organu rejestrowego w celu wpisania stowarzyszenia do rejestru. Tej czynności nie powierzano sądom. Okazało się, że stowarzyszenie niespełniające wymogu pożytku społecznego, stało się najważniejszą przesłanką odmowy rejestracji.

Prawo o stowarzyszeniach wprowadziło rozbudowany system nadzoru nad stowarzyszeniami zwykłymi i zarejestrowanymi. Odmiennie uregulowano pozycję prawną stowarzyszeń wyższej użyteczności. Ich powstanie wymagało wydania rozporządzenia Rady Ministrów. Stowarzyszenia te uzyskały szereg przywilejów. Nadzór nad nimi sprawował minister spraw wewnętrznych. Należy też dodać, że przepisy Prawa o stowarzyszeniach nie dotyczyły partii politycznych. Przepisy tej

dawców” (art. 59, ust. 1). Zob. m.in.: B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2010, s. 452–454, 492–493.

⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 17 marca 1921 r., Dz.U. z 1921 r. Nr 44, poz. 267.

⁶ Dz.U. z 1932 r. Nr 94, poz. 808. Zob. m.in.: P. Suski, *Stowarzyszenia i fundacje* (bibliografia), Warszawa 2005, s. 17–32.

ustawy i ich stosowanie ograniczały wolność zrzeszania się. Stąd uznanie – dominujące w literaturze – ustawy z 27 października za akt o charakterze restrykcyjnym.

Słynny Dekalog w Ustawie Konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 r. (Konstytucja kwietniowa) zawiera postanowienie, według którego państwo zapewnia obywatelom wolność zrzeszania się, a jej granicą jest dobro powszechne (art. 5)⁷.

W 1939 r. zarówno niemieckie, jak i radzieckie władze okupacyjne rozwiązały wszystkie stowarzyszenia na zagarniętym terytorium państwa polskiego. Tylko wyjątkowo wyrażono zgodę na utworzenie niektórych stowarzyszeń w Generalnym Gubernatorstwie. W praktyce jednak na terytoriach okupowanych funkcjonowały liczne tajne stowarzyszenia.

Po wojnie, na podstawie okólnika ministra spraw wewnętrznych z 1946 r. partie polityczne zostały zwolnione z obowiązku rejestracji właściwej dla stowarzyszeń. Już w pierwszych latach Polski Ludowej naruszono konstytucyjną zasadę równości przy korzystaniu z prawa do zrzeszania się. Polegało to na tym, że niektóre kategorie obywateli zostały pozbawione tego uprawnienia.

Deklaracja Sejmu Ustawodawczego z 22 lutego 1947 r. „w przedmiocie realizacji praw i wolności obywatelskich” wymieniała wolność stowarzyszeń. „Równocześnie Sejm stwierdza, iż wyzyskiwaniu praw i wolności obywatelskich do walki z demokratycznym ustrojem Rzeczypospolitej Polskiej winny zapobiegać ustawy”⁸. Rozwiązanie to czyniło Deklarację regulacją o charakterze fikcyjnym.

Szereg aktów prawnych wydawanych w okresie Polski Ludowej rozszerzało zakres restrykcji wobec stowarzyszeń, o czym świadczy w szczególności treść nowelizacji Prawo o stowarzyszeniach⁹. Sprzyjało temu nieprzywrócenie sądownictwa administracyjnego. Po powołaniu w 1980 r. Naczelnego Sądu Administracyjnego nie przewidziano składania skargi w sprawach stowarzyszeń.

Należy tu przede wszystkim wskazać na dekret z 5 sierpnia 1949 r.¹⁰ Akt ten rozciągnął przepisy Prawa o stowarzyszeniach na zakony, kongregacje duchowne i zrzeszenia wykonujące kult religijny. Rozporządzenie ministra administracji publicznej z 6 sierpnia 1949 r. ustalało tryb rejestracji związków wyznaniowych dotąd prawnie nieuznanych.

Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22 lipca 1952 r. zapewniała obywatelom prawo zrzeszania się – „W celu rozwoju aktywności politycznej, społecznej, gospodarczej i kulturalnej ludu pracującego miast i wsi” – co powiązano z postanowieniem, że „Tworzenie zrzeszeń i udziału w zrzeszeniach, których cel lub działalność godzi w ustrój polityczny i społeczny albo w porządek prawny Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej jest zakazane” (art. 72, ust. 1 i 3 tekstu pier-

⁷ Ustawa Konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 r., Dz.U. z 1935 r. Nr 30, poz. 227.

⁸ Sprawozdanie Stenograficzne Sejmu Ustawodawczego z 1947 r., 8/45.

⁹ Zestawienie tych aktów u P. Suskiego, *op. cit.*, s. 33–34. Zob. też: J. Blicharz, *Pozycja prawna stowarzyszeń. Studium prawnoadministracyjne*, Wrocław 1996, s. 22–23.

¹⁰ Dz.U. z 1949 r. Nr 45, poz. 335.

wotnego ustawy zasadniczej¹¹). W tym akcie uprawnienia do zrzeszania się potraktowano jako prawo, a nie wolność. W pierwszych latach Polski Ludowej wzrosła liczba różnego rodzaju stowarzyszeń, jednakże w okresie stalinowskim rozwiązano wiele z nich ze względów politycznych. Nastąpiło też zahamowanie powstawania i działalności stowarzyszeń. Wyraźne ożywienie ich działalności nastąpiło dopiero po wydarzeniach w październiku 1956 r. oraz sierpniu 1980 r. Wbrew przepisom Prawa o stowarzyszeniach, powstawały jednak stowarzyszenia prowadzące działalność gospodarczą.

Kolejne niekorzystne zmiany w sytuacji prawnej stowarzyszeń nastąpiły wskutek narzucenia stanu wojennego. Dekret Rady Państwa z 12 grudnia 1981 r. o stanie wojennym, dopuszczał zawieszenie działalności stowarzyszeń. Na podstawie tego dekretu, jeżeli działalność stowarzyszenia „godzi w ustrój polityczny i społeczny lub w porządek prawny Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej albo w inny sposób zagraża interesom bezpieczeństwa lub obronności państwa, a także z innych ważnych przyczyn, działalność taka może być zawieszona” (art. 15, ust. 1)¹² przez premiera i wojewodów. Wśród zawieszonych w tym trybie stowarzyszeń było m.in. Niezależne Zrzeszenie Studentów (NZS)¹³.

Zniesienie stanu wojennego uchwałą Rady Państwa z 20 lipca 1983 r. nie pociągnęło jednak za sobą automatycznego przywrócenia działalności zawieszonych stowarzyszeń¹⁴. Znamienne jest, że ustawa z 21 lipca 1983 r. o szczególnej regulacji prawnej w okresie przewycięzania kryzysu społeczno-ekonomicznego oraz o zmianie niektórych ustaw, zawierała przepis: „W razie, gdy zarząd stowarzyszenia działa sprzecznie z obowiązującym prawem lub statutem, organ sprawujący nadzór nad stowarzyszeniem może zawiesić lub rozwiązać zarząd stowarzyszenia” (art. 15, ust. 1)¹⁵. Szczególna aktywność w stosowaniu tych restrykcyjnych regulacji miała miejsce w latach 80. minionego stulecia.

W praktyce aż do końca istnienia Polski Ludowej utworzenie i działalność stowarzyszeń uzależnione było od swobodnego uznania organów administracji państwowej. Należy też dodać, że pozycja stowarzyszeń w tym czasie była bardziej uzależniona od ustaw zwykłych oraz praktyki, niż od postanowień konstytucyjnych¹⁶. Przepisy Prawa o stowarzyszeniach rozciągnięto w 1985 r. na stowarzyszenia i organizacje studenckie (z pewnymi wyłączeniami)¹⁷. Równocześnie niektó-

¹¹ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22 lipca 1952 r., Dz.U. z 1952 r. Nr 33, poz. 232. Art. 72 oznaczono jako 84 w tekście jednolitym z 10 lutego 1976 r., Dz.U. z 1976 r. Nr 5, poz. 29.

¹² Dz.U. z 1981 r. Nr 29, poz. 154.

¹³ Zestawienie zawieszonych organizacji podaje P. Suski, *op. cit.*, s. 35.

¹⁴ Dz.U. z 1983 r. Nr 39, poz. 178.

¹⁵ Dz.U. z 1983 r. Nr 39, poz. 176.

¹⁶ M. Kallas, *Ustawa o stowarzyszeniach*, „Kultura Niezależna” 1988, nr 37, s. 11–20; J. Romul, *Państwo a stowarzyszenia w Polsce Ludowej*, Poznań 1969, s. 115–123; J. Wiącek-Orłowska, *Nadzór nad stowarzyszeniami*, Warszawa 1969, s. 122–135.

¹⁷ Ustawa z 25 lipca 1985 r. o szkolnictwie wyższym, Dz.U. z 1985 r. Nr 36, poz. 169; J. Blicharz, *op. cit.*, s. 26.

re stowarzyszenia działały na podstawie odrębnych przepisów, co dotyczyło m.in. Polskiego Czerwonego Krzyża, społeczno-zawodowych organizacji rolników oraz stowarzyszeń kultury fizycznej.

W latach 80. w coraz większym stopniu władze utrudniały powstawanie i działalność niezależnych organizacji, w tym stowarzyszeń. Jednocześnie narastało przekonanie o potrzebie wprowadzenia nowego prawa o stowarzyszeniach, co pod koniec wspomnianej dekady stało się dla opozycji jednym z najpilniejszych postulatów legislacyjnych, która walczyła o zapewnienie pluralizmu stowarzyszeń. Przed końcem 1987 r. pojawiły się założenia społecznego projektu nowej ustawy, co powiązano z koniecznością nowelizacji odpowiednich postanowień Konstytucji z 22 lipca 1952 r. W tej sytuacji celowe stało się zainicjowanie dyskusji nad kształtem demokratycznego państwa. Nowa ustawa o stowarzyszeniach stanowiłaby podstawę bytu prawnego dla co najmniej kilkudziesięciu tysięcy tych organizacji, zróżnicowanych pod względem nazwy, celu, charakteru i struktury, przyjmując definicję, zgodnie z którą stowarzyszenie jest pojęciem węższym od zrzeszenia.

Podstawowe treści nowego prawa o stowarzyszeniach – inspirowanego przez stronę społeczną – zamieszczono na łamach „Kultury Niezależnej” w styczniu 1988 r.¹⁸ Nowa ustawa uregulowałaby pozycję prawną stowarzyszeń zwykłych i zarejestrowanych (bez stowarzyszeń wyższej użyteczności), które mogłyby prowadzić działalność gospodarczą. Wpis do rejestru miał mieć charakter czysto formalny. Odtąd wyłącznie organy stowarzyszenia decydowałyby o treści statutu. Przewidywano zmiany zakresu nadzoru administracyjnego ze względu na dotychczasowe kierownictwo państwowe wobec stowarzyszeń. W tym zakresie w praktyce kierowano się przede wszystkim motywami politycznymi. Uznano za niezbędną eliminację pożytku społecznego jako przesłanki uprawniającej odmowę rejestracji stowarzyszenia.

Zabiegano o to, aby jeszcze przed uchwaleniem nowej ustawy możliwe stało się tworzenie niezależnych stowarzyszeń. W związku z tym konieczne stało się wydanie przejściowych przepisów. Zawierały je *Propozycje doraźnych zmian w stosowaniu przepisów prawa o stowarzyszeniach*, które ostatecznie zamieściła we wrześniu 1988 r. „Kultura Niezależna”¹⁹. Sprowadzałyby się one do tego, aby „uznać, że rejestry stowarzyszeń prowadzone są jedynie w celach ewidencyjnych i w związku z tym wpis do nich ma charakter czysto formalny”. Wskazano też na to, że „nie-

¹⁸ M. Kallas, *op. cit.*, s. 15–20.

¹⁹ *Idem*, *Propozycje doraźnych zmian w stosowaniu przepisów prawa o stowarzyszeniach*, „Kultura Niezależna” 1988, nr 43, s. 143–145. Wcześniej tekst ten złożono w redakcji katolickiego dwutygodnika „Posłaniec Warmiński”, gdzie planowano jego druk w nr 9 z 17–30 kwietnia 1988 r. Publikacja nie doszła do skutku ze względu na decyzję Okręgowego Urzędu Kontroli Publikacji i Widowisk w Olsztynie. Według tej decyzji, autor, „występując pod hasłem pluralistycznego charakteru społeczeństwa polskiego w imieniu tzw. niezależnych stowarzyszeń, domaga się zmiany porządku prawnego PRL, pomawia organy państwowe o tendencyjną interpretację konstytucji PRL i ustaw zwykłych w praktyce wydawania zakazów dotyczących stowarzyszeń. Jest to naruszenie art. 2 pkt. 6 ustawy [o cenzurze z 31 lipca 1981 r., M.K.] w związku z artykułem 173 i 237 K.K.”.

zbędnym jest zaniechanie praktyki wydawania zakazów powstania i działalności niezależnych stowarzyszeń (zwykłych i zarejestrowanych) ze względów politycznych”, a następnie należy „całkowicie” odstąpić od wydawania przez organy administracji państwowej decyzji odmawiających legalizacji stowarzyszeń zarejestrowanych ze względu na to, że w ich przekonaniu nie odpowiadają względem pożytku społecznego”. Wskazywano także na fakt, że „niezbędnym jest odstąpienie od praktyki uzależniania przez organy administracji państwowej legalizacji stowarzyszenia od zmian w statucie (co niejednokrotnie prowadziło do odmowy rejestracji)”. Wreszcie „konieczne jest również uchylenie [...] przywileju wyłączności na określony rodzaj działalności przyznawanego niektórym stowarzyszeniom wyższej użyteczności w ich statutach nadawanych przez Radę Ministrów PRL”, co dotyczyło m.in. Związku Harcerstwa Polskiego (ZHP).

W bezpośrednim związku z omawianą problematyką pozostaje przykładowe wyliczenie organizacji, które nie uzyskały zgody na legalną działalność pod koniec lat 80. zeszłego wieku. Na początku 1988 r. na rejestrację oczekiwały m.in.: Warszawskie Towarzystwo Gospodarcze, Stowarzyszenie Reforma i Odpowiedzialność oraz Towarzystwo Przyjaciół Litwy. W końcu 1987 r. odroczone zarejestrowanie Niezależnego Ruchu Społecznego – Ziemia Chełmińska, na początku 1988 r. nie powiodła się próba zarejestrowania Związku Akademickiego Verbum. W lutym 1988 r. kierownik Wydziału Społeczno-Administracyjnego Urzędu Dzielnicowego Warszawa-Śródmieście zakazał założenia stowarzyszenia zwykłego pod nazwą Społeczne Stowarzyszenie na Rzecz Zniesienia Kary Śmierci, gdyż według uzasadnienia, mogłoby „spowodować zagrożenie bezpieczeństwa, spokoju lub porządku publicznego”. W listopadzie 1988 r. dyrektor Wydziału Społeczno-Administracyjnego Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy odmówił wpisania do rejestru stowarzyszenia NZS. Odwołanie od tej decyzji okazało się nieskuteczne, gdyż minister spraw wewnętrznych uznał ją za zasadną i zgodną z prawem. Była to decyzja ostateczna w tym postępowaniu zakończonym w grudniu 1988 r. Wreszcie urzędowo stwierdzono, że organizacja pod nazwą Komisja ds. Interwencji i Praworządności, kierowana przez Zbigniewa Romaszewskiego, nie została zalegalizowana. W uzasadnieniu zakazu założenia i działalności Komisji, dyrektor Wydziału Społeczno-Administracyjnego Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy stwierdził: „W tej sytuacji dalsza działalność Komisji ds. Interwencji i Praworządności jako organizacji nielegalnej zagraża bezpieczeństwu, spokojowi i porządkowi publicznemu”²⁰.

Pod koniec lat 80. zwiększyła się liczba różnorodnych inicjatyw społecznych (obywatelskich). Obok prac przygotowawczych nad przyszłą polską konstytucją, przystąpiono do redagowania założeń nowego prawa o stowarzyszeniach. W na-

²⁰ Opracowano na podstawie dokumentów ze zbioru autora. Bardziej szczegółowe informacje na ten temat podała „Polityka” (15 października 1988, s. 4) w artykule Barbary W. Olszewskiej, *Rejestracje i odmowy*. Znamienne, że odmówiono legalizacji Obywatelskiemu Komitetowi Opieki nad Kopcem Józefa Piłsudskiego oraz Społecznemu Komitetowi Budowy Pomnika Poległych Górników, jak i Towarzystwu Tatrzańskiemu.

stępsztwie spotkania członków Biura Politycznego i Rady Głównej Konferencji Episkopatu Polski w czerwcu 1988 r., utworzono zespół w celu opracowania projektu ustawy o stowarzyszeniach. W zespole tym stronę rządową reprezentowali: Antoni Rajkiewicz, Jerzy Bafia i Janina Orłowska, a stronę kościelną: Wiesław Chrzanowski, Andrzej Stelmachowski i Jan Olszewski. Tekst projektu zawierał 15 artykułów zredegowanych w dwóch wariantach oraz odrębne rozdziały końcowe. Tekst ten, zwany „projektem sześciu”, powstał w stosunkowo krótkim terminie. Strona rządowa dążyła do uchwalenia ustawy jeszcze przed końcem 1988 r., co, jak wiadomo, przeciągnęło się do początków kwietnia roku następnego. Zabrakło wspólnego uzasadnienia projektu. Późniejsze uzasadnienie strony rządowej nie zostało opublikowane. Zakres rozbieżności wyrażono w kilkunastu wariantowych artykułach, co wskazuje na to, że projekt zawiera dwa modele regulacji prawa o stowarzyszeniach.

Krytyczna ocena praktyki stosowania dotychczasowego prawa stała się podstawą postulowanych regulacji przez stronę kościelną. W kilku sprawach rozbieżności były zasadnicze. Wspólnie uznawano zakres ograniczeń wynikających z art. 22 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z 16 grudnia 1966 r. Art. 1 projektu ustawy zawierał ponadto sformułowanie, że zrzeszanie się winno być realizowane także zgodnie „z zasadami współżycia społecznego”, co budziło zasadniczy sprzeciw strony kościelnej. Strona ta była też przeciwna nadawaniu uchwałą Rady Państwa stowarzyszeniom wyższej użyteczności przywileju „wylączności działania w określonym zakresie” (art. 22). Wreszcie zdecydowanie opowiedziała się za utrzymaniem stowarzyszeń zwykłych.

Na inauguracyjnym posiedzeniu Komitetu Społeczno-Politycznego Rady Ministrów 27 października 1988 r., obradującym pod przewodnictwem Aleksandra Kwaśniewskiego, skierowano – na wniosek ministra spraw wewnętrznych – „projekt sześciu” do środowiskowych konsultacji społecznych w terminie do 30 listopada. W związku z tym powołano zespół roboczy pod kierownictwem Jana Broła. Tekst projektu ustawy ogłosiła 29 października 1988 r. „Rzeczpospolita”²¹.

Geneza i przebieg obrad Okrągłego Stołu posiada bogatą literaturę²², natomiast ocena jego rezultatów wywołuje narastający spór, głównie o charakterze politycznym. Wyrazem tego jest powstanie białej i czarnej legendy Okrągłego Stołu. Jego obrady niewątpliwie jednak stanowiły doniosłe wydarzenie, o historycznym charakterze. Wówczas bowiem ukształtowane zostały podstawy ustroju III Rzeczypospolitej. Był to sukces osiągnięty w drodze kompromisu politycznego, jako wynik dialogu rządzących z większością opozycji demokratycznej, w której

²¹ Zob.: *Kolejny etap prac nad nową ustawą o stowarzyszeniach*. Jest to wywiad z podsekretarzem stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych gen. Zbigniewem Pudyszem, „Trybuna Ludu” 1988, nr 253.

²² Zob. m.in.: P. Codogni, *Okrągły Stół, czyli polski Rubikon*, konsult. nauk. J. Kofman, Warszawa 2009 (bibliografia); J. Skórzyński, *Rewolucja Okrągłego Stołu*, Kraków 2009 (bibliografia); K. Trembicka, *Okrągły Stół w Polsce. Studium o porozumieniu politycznym*, Lublin 2003 (bibliografia).

decydującą rolę odegrała „Solidarność”. Przyjęto założenie przeprowadzenia stopniowej ewolucji istniejącego systemu politycznego, co trafnie wyrażała formuła: od dyktatury do demokracji. Proces ten objął także problematykę wolności i praw obywatelskich. Znamienne, że żadna z licznych nowelizacji ustawy zasadniczej z 22 lipca 1952 r. nie zmieniła treści rozdz. 8 *Podstawowe prawa i obowiązki obywateli*, który w niezmienionym kształcie obowiązywał do 1997 r.

Dojście do skutku obrad Okrągłego Stołu było wynikiem rozmów przedstawicieli dwóch stron, to jest koalicyjno-rządowej (rządowej) i opozycyjno-solidarnościowej (społecznej), toczonych w napiętej atmosferze politycznej. Ich rezultaty wymagały zaakceptowania przez władze centralne PZPR i władze nielegalnej jeszcze „Solidarności”. W drugiej części obrad X Plenum KC PZPR, poświęconego problematyce pluralizmu politycznego i związkowego, stwierdzono – 17 stycznia 1989 r. – że przy Okrągłym Stole „także uzgodnione być powinny warunki, sposoby oraz kalendarz wprowadzenia pluralizmu związkowego i otwarcia drogi do tworzenia nowych związków zawodowych, w tym «Solidarności»”²³. Oceniając tę uchwałę KC PZPR, obradującą w Gdańsku Krajowa Komisja Wykonawcza NSZZ „Solidarność” w oświadczeniu z 22 stycznia 1989 r. stwierdziła, że „powstała możliwość negocjacji dotyczących «Solidarności» i spraw kraju”²⁴. Oznaczało to spełnienie najważniejszych warunków poprzedzających przystąpienie do rozmów przy Okrągłym Stole. 27 stycznia 1989 r. doszło do ostatniego roboczego spotkania delegacji władzy i opozycji. Wyrazem znaczenia tego spotkania było przyjęcie, że wtedy zawarto umowę przedwstępną między obiema stronami, którą 31 stycznia 1989 r. zaaprobowało Biuro Polityczne.

Ostatecznie podczas pierwszego oficjalnego spotkania przy Okrągłym Stole 6 lutego 1989 r., zasiadło 58 osób. Łącznie w jego obradach uczestniczyło 589 osób, w tym 245 ze strony społecznej (wraz z ekspertami), a ponadto trzech przedstawicieli Kościołów w charakterze obserwatorów. Delegacji strony społecznej przewodniczył Lech Wałęsa. Na czele reprezentacji strony rządowej stanął gen. Czesław Kiszczak, będący jednocześnie gospodarzem Okrągłego Stołu²⁵. Struktura tego zgromadzenia obejmowała trzy zespoły (stoliki), w tym do spraw reform politycznych, dzielące się na podstoliki (10).

W obrębie stolika do spraw reform politycznych znajdowały się cztery podstoliki, w tym do spraw stowarzyszeń i samorządu terytorialnego, z którego wyodrębniła się grupa robocza do spraw stowarzyszeń. Łącznie obradowało jedenaście grup roboczych. Obradom grupy do spraw stowarzyszeń współprzewodniczyli: Stanisława Grabska (strona społeczna) i J. Brol (strona rządowa)²⁶.

Niemal dwa miesiące trwało przygotowanie listy uczestników strony społecznej do dyskusji nad problematyką stowarzyszeń. Jak wiadomo, 18 grudnia 1988 r. ukonstytuował się Komitet Obywatelski przy Przewodniczącym NSZZ

²³ Cyt. za: „Gazeta Toruńska”, 20 stycznia 1989.

²⁴ Cyt. za: J. Skórzyński, *op. cit.*, s. 247.

²⁵ Spis uczestników obrad Okrągłego Stołu: K. Trembicka, *op. cit.*, s. 406–421.

²⁶ Skład grupy roboczej ds. stowarzyszeń podaje m.in. *eadem*, *op. cit.*, s. 328, przyp. 48.

„Solidarność”²⁷. Istotę tej struktury najtrafniej wyraża sformułowanie przytoczone przez Krystynę Trembicką, że „Komitet Obywatelski był swoistym parlamentem z komisjami pełniącymi rolę «gabinetu cieni»”²⁸. Przedmiotem zainteresowania jednej z 15 komisji były stowarzyszenia i organizacje społeczne. Pracami tej komisji kierował Klemens Szaniawski²⁹.

Przygotowania do udziału w pracach nad stowarzyszeniami przy Okrągłym Stole miały miejsce na posiedzeniu zespołu do spraw stowarzyszeń i organizacji społecznych Komitetu Obywatelskiego 14 lutego 1989 r. Najważniejszym punktem obrad, którymi kierowała S. Grabska, było zaprezentowanie stanowiska w sprawie stowarzyszeń, co zyskało aprobatę licznie zgromadzonych uczestników zebrania, wśród których znajdował się m.in. Zbigniew Bujak. Z tym wiązało się ustalenie składu osobowego zespołu (wraz z ekspertami), mającego uczestniczyć w obradach Okrągłego Stołu³⁰. Został on później rozszerzony i obejmował następujące osoby: Jacek Ambroziak, Stefan Bratkowski, Zbigniew Bujak, Eryk Chojnacki, Piotr Czerwec, Marek Frąckowiak, Marian Kallas, Mariusz Kamiński, Jacek Kurczewski, Wojciech Lamentowicz, Krystyna Pawłowicz, Jerzy Puciata, Andrzej Rozmarynowicz, Henryk Rutkowski, Zbigniew Rykowski, Jan Józef Szczepański, Jan Zalewski oraz Jacek Żakowski w charakterze asystenta³¹.

Podczas zebrania 26 lutego 1989 r. ustalony został scenariusz obrad odnośnie do problematyki stowarzyszeń, który także dotyczył podstolika do spraw stowarzyszeń i samorządu terytorialnego. Obok dyskusji nad nową ustawą o stowarzyszeniach, strona społeczna pragnęła doprowadzić do zmiany pozycji prawnej rozwiązanych – w różnym okresie – bądź zawieszonych stowarzyszeń, co objęto określeniem „sprawy praktyczne”. W celu uzyskania pozytywnych rozstrzygnięć w tym zakresie liczone na aktywną postawę strony rządowej, której – jak się okazało – zabrakło, co wywołało rozczarowanie strony społecznej.

W trakcie konsultacji społecznych, do tekstu projektu ustawy o stowarzyszeniach ogłoszonego, jak wiadomo 29 października 1988 r., zgłoszono ok. tysiąca uwag i propozycji. Po ustosunkowaniu się i częściowym ich uwzględnieniu powstał w styczniu 1989 r. w istocie nowy projekt ustawy, liczący 51 artykułów, krytycznie oceniony przez opozycję³². W wyniku dyskusji nad tym projektem przy Okrągłym Stole, powstała następna jego wersja, obejmująca 55 artykułów, która wraz z uzasadnieniem została doręczona 17 marca 1989 r. członkom grupy ro-

²⁷ Skład osobowy Komitetu Obywatelskiego: *eadem, op. cit.*, s. 122, przyp. 391; *Prace Komitetu Obywatelskiego przy Przewodniczącym NSZZ „Solidarność”*, Wydawnictwo Myśl, Warszawa 1989, nr 1, s. 12–13.

²⁸ K. Trembicka, *op. cit.*, s. 122.

²⁹ *Prace Komitetu Obywatelskiego...*, s. 15, 35–38, 71.

³⁰ S. Bratkowski, J. Ambroziak, J. Kurczewski, Z. Rykowski, J. Zalewski. Wykaz ten miał być uzupełniony nazwiskami trzech członków NZS oraz przedstawicielami harcerstwa. Ekspertami mieli być H. Rutkowski i M. Kallas. Dane pochodzą ze zbiorów autora.

³¹ Zob. przyp. 26.

³² Egzemplarze tej wersji projektu w zbiorach autora. Zob. np. J. Skórzyński, *op. cit.*, s. 295.

boczej do spraw samorządu³³. Ta wersja projektu stała się podstawą ustawy z 7 kwietnia 1989 r.³⁴

Członkom grupy roboczej do spraw stowarzyszeń znany był także zwięzły tekst projektu ustawy o stowarzyszeniach autorstwa S. Bratkowskiego, obejmujący 22 artykuły³⁵.

W zróżnicowanym zakresie problematyka wolności i praw obywatelskich była jednak przedmiotem zainteresowania wszystkich zespołów Okrągłego Stołu. 21 lutego 1989 r. wyodrębniono osobną grupę roboczą do spraw stowarzyszeń. Była to najniższa struktura organizacyjna Okrągłego Stołu.

Dyskusja nad koncepcją statusu prawnego jednostki stanowiła ważną dziedzinę aktywności demokratycznej opozycji w Polsce. Z obradami Okrągłego Stołu wiązano duże nadzieje na nowe regulacje prawne dotyczące stowarzyszeń, a nadto w szczególności zgromadzeń. Miały one stanowić podstawę do zmiany dotychczasowej – krytycznie ocenianej – polityki władz wobec stowarzyszeń i zgromadzeń.

21 lutego 1989 r. odbyło się pierwsze posiedzenie podzespołu ds. stowarzyszeń i samorządu terytorialnego³⁶. Program strony społecznej dotyczący stowarzyszeń przedstawiła S. Grabska. Podstawą wyводу było przyjęcie koncepcji wolności zrzeszania się, w czym odwoływano się także do idei praw naturalnych. Przedstawiono krytyczną ocenę projektu nowej ustawy o stowarzyszeniach. Na tę ocenę – jak wiadomo – decydujący wpływ miała dotychczasowa praktyka władz w stosunku do stowarzyszeń. Strona społeczna była przeciwna zamierzonej likwidacji stowarzyszeń zwykłych. Wystąpiono przeciwko zamieszczaniu w statutach stowarzyszeń szczegółowych unormowań odnoszących się do środków działania i określania terenu ich działania. Nie godzono się na kontrolę działalności ze statutem przez władze administracyjne, co winno być przedmiotem postępowania sądowego. Pozytywnie oceniono wypowiedzianie się stowarzyszeń w sprawach publicznych. Wystąpiono przeciwko zachowaniu monopolu ZHP jako, że „Społeczeństwo ma prawo do nazwy harcerstwa, do symboliki i metod oraz do tworzenia różnych form życia harcerskiego”³⁷. Opowiadano się za pluralizmem organizacji harcerskich. Wystąpiono o relegalizację NZS. Uważano za konieczne przywrócenie stowarzyszeń rozwiązanych w czasach stalinowskich: „wraz ze zwróceniem im honoru, nazwy i majątku”³⁸. Postulowano przywrócenie rozwiązanych i zawieszonych stowarzyszeń po narzuceniu stanu wojennego. Z wystąpienia S. Grabskiej wynikało w szczególności to, że strona społeczna traktowała dyskusję o treści nowego prawa o stowarzyszeniach łącznie z pozytywnym rozstrzygnię-

³³ Egzemplarz tej wersji projektu ustawy w zbiorach autora.

³⁴ Dz.U. z 1989 r. Nr 20, poz. 104.

³⁵ Egzemplarz tego projektu ustawy w zbiorach autora.

³⁶ *Okrągły Stół. Podzespół do Spraw Stowarzyszeń i Samorządu Terytorialnego. Stenogram z posiedzenia Podzespołu do Spraw Stowarzyszeń i Samorządu Terytorialnego z 21 lutego 1989 r.*, Warszawa 1990.

³⁷ *Ibidem*, s. 13.

³⁸ *Ibidem*, s. 15.

ciem „spraw praktycznych”. Opowiadano się wyraźnie za wprowadzeniem pluralizmu politycznego.

Uczestnikom obrad wręczono tekst projektu o stowarzyszeniach w redakcji ze stycznia 1989 r. Ze strony rządowej na temat tego projektu wypowiedział się J. Brol. Jego zdaniem projekt ten można uznać za „doniosły akt prawny w sferze demokratyzacji życia publicznego, pluralizmu zrzeszeniowego i organizowania wszelkich inicjatyw obywatelskich we wszystkich właściwie dziedzinach”³⁹. J. Brol uzasadnił swoje stanowisko, twierdząc, że projekt daje „pełne gwarancje w zakresie realizacji zasady wolności zrzeszania się, zasady określonej zgodnie z konstytucją, ale także zgodnie z paktem praw obywatelskich i politycznych”⁴⁰. Wskazał jednocześnie na charakter i zakres ograniczeń prawa stowarzyszania się. Podkreślił znaczenie odstąpienia od stosowania klauzuli pożytku społecznego, która drastycznie ograniczała wolność zrzeszania się. Wreszcie J. Brol wskazał na to, że władze administracyjne zachowałyby jedynie kompetencje niewładcze w zakresie nadzoru nad stowarzyszeniami. W pozostałych sprawach miał rozstrzygać sąd. Projekt utrzymywał jedynie stowarzyszenia zarejestrowane. Jednocześnie dopuszczał możliwość nadania mocą uchwały Rady Państwa tytułu honorowego Stowarzyszenia Wyższej Użyteczności bez przyznawania tej organizacji przywilejów. Nieprzekonywująco uzasadniono celowość likwidacji stowarzyszeń zwykłych. Projekt ustawy przewidywał poddanie jej przepisom stowarzyszeń studenckich, z tym że mieli podlegać nadzorowi ze strony rektorów. Nadto J. Brol zaprzeczał zapewnieniu monopolu ZHP, który „zachowuje dotychczasowe uprawnienia do posługiwania się nazwą, mundurem, odznakami i symboliką harcerską. Uprawnienia Związku Harcerstwa Polskiego w tym zakresie nie mogą być naruszone przez inne stowarzyszenia” (art. 40 projektu ustawy ze stycznia 1989 r.).

Po wystąpieniach reprezentantów strony społecznej i rządowej wywiązała się ożywiona dyskusja, skupiająca się głównie na sprawach NZS oraz niezależnego harcerstwa i stowarzyszeń zwykłych.

Mimo zdelegalizowania NZS po narzuceniu stanu wojennego, organizacja ta nadal działała w oparciu o statut z 1981 r. Próby legalizacji – do początku 1989 r. – kończyły się niepowodzeniem. Sytuacja ta skłoniła M. Kamińskiego, członka Krajowej Komisji Koordynacyjnej NZS do zapytania o polityczną decyzję w celu relegalizacji tej organizacji. Reprezentant niezależnego harcerstwa krytycznie ocenił działalność ZHP, uważanego „za młodzieżową przybudówkę partii” i apelował o możliwość legalnej działalności innych organizacji harcerskich. J. Ambroziak obszernie uzasadniał potrzebę utrzymania stowarzyszeń zwykłych. W końcowej części posiedzenia 21 lutego 1989 r. J. Kurczewski przedstawił założenia nowelizacji ustawy o zgromadzeniach. Znamienne, że Jerzy Bafia uznał za niecelowe wracanie do wymienionych wyżej kwestii, które rozstrzygał „projekt sześciu”.

³⁹ *Ibidem*, s. 35.

⁴⁰ *Ibidem*.

Ze składu podzespołu 21 lutego 1989 r. wyodrębniono dwie grupy robocze. Grupie do spraw samorządu terytorialnego przewodniczył Jerzy Regulski (strona społeczna) i Wojciech Sokolewicz (strona rządowa)⁴¹. W grupie do spraw stowarzyszeń współprzewodniczyli – jak wiadomo – S. Grabska (strona społeczna)⁴² i J. Brol (strona rządowa)⁴³. Grupa ta spotkała się trzykrotnie, 27 lutego, 7 i 17 marca 1989 r.

Pierwsze posiedzenie grupy roboczej do spraw stowarzyszeń odbyło się 27 lutego 1989 r.⁴⁴ Pracom grupy przewodniczyli wspomniani wyżej S. Grabska i J. Brol. Otwierając posiedzenie grupy S. Grabska wyraziła nadzieję na uzyskanie choćby częściowego porozumienia co do zgłoszonych spraw. Odnosiło się to przede wszystkim do modyfikacji projektu prawa o stowarzyszeniach. Strona społeczna uważała za celowe także uchwalenie ustawy o zgromadzeniach, w stosunku do której przygotowano koncepcję jej zmiany. Zaproponowała – dla obu tych aktów prawnych – powołanie nielicznego zespołu ekspertów. Ponadto strona społeczna liczyła na pozytywne rozstrzygnięcie odnośnie do „spraw praktycznych”, a zwłaszcza rejestracji NZS, uznania pluralizmu harcerskiego i rejestracji niezależnych organizacji harcerskich. W sprawie NZS oczekiwano podjęcia decyzji politycznej w ciągu kilku najbliższych dni. Zaplanowano zajęcie się najpierw „sprawami praktycznymi”, a następnie projektem ustawy o stowarzyszeniach. Dla strony rządowej przedstawienie tekstu aktu prawnego o stowarzyszeniach było najważniejszym i jedynym zadaniem grupy. Jednocześnie J. Brol poinformował, że strona rządowa nie będzie zajmowała się rozpatrywaniem „spraw praktycznych”, uznając, że ich rozwiązanie winno nastąpić już zgodnie z przepisami nowej ustawy o stowarzyszeniach. Dodał, że na decyzję dotyczącą NZS mogą mieć wpływ reperkusje wydarzeń krakowskich z 17 lutego 1989 r., które, jego zdaniem, bezzasadnie Kolegium Rektorskie Uniwersytetu Jagiellońskiego określało jako akt terrorystyczny. Spotkało się to z krytyką W. Lamentowicza oczekującego deklaracji intencji od strony rządowej

⁴¹ *Ibidem*, s. 59. Jednym z aktywnych uczestników tej grupy był Wojciech Sokolewicz, którego wystąpienia zostały ostatnio ponownie opublikowane w pracy: W. Sokolewicz, *Wokół Konstytucji. Pisma wybrane*, Warszawa 2011, s. 271–276 (*O samorządzie terytorialnym*); por. Komitet Organizacyjny przy Lechu Wałęsie ds. Okrągłego Stołu, *Informacja*, nr 13, Warszawa, 21 lutego 1989 (cyt. dalej: *Informacja*), s. 6–10.

⁴² Ówczesny układ grupy (strona społeczna): J. Zalewski, H. Rutkowski, J. Kurczewski, Z. Rykowski, M. Kamiński, S. Bratkowski, E. Chojnacki, P. Czerwiec, M. Frąckowiak, J. Ambroziak i W. Lamentowicz. *Stenogram z posiedzenia Podzespołu do Spraw Stowarzyszeń i Samorządu Terytorialnego z 21 lutego 1989 r.*, s. 14.

⁴³ Ówczesny skład grupy (strona rządowa): J. Bafia, J. Janicki, A. Kwaśniewski, J. Orłowska, A. Rajkiewicz, A. Wawrzyniak, J. Zablocki i J. Sosnowski. *Ibidem*, s. 93.

⁴⁴ *Okrągły Stół. Podzespół do Spraw Stowarzyszeń i Samorządu Terytorialnego. Stenogram z posiedzenia Grupy do Spraw Stowarzyszeń w dniu 27 lutego 1989 r.* (cyt. dalej *Stenogram z posiedzenia Grupy*), Warszawa 1990, s. 1–154; *Informacja*, nr 18, Warszawa, 27 lutego 1989, s. 11–14. W spotkaniu uczestniczyli także K. Pawłowicz, A. Rozmarynowicz i J. J. Szczepański. Lista ekspertów grupy obejmowała nazwiska: M. Baranowski, W. Chrzanowski, L. Fałandysz, M. Kallas, J. Olszewski, H. Rutkowski, Z. Rykowski, K. Sowa i M. Szambelan.

w tej sprawie. Do tego tematu nawiązywano jeszcze w dalszych wystąpieniach podczas posiedzenia grupy 27 lutego 1989 r.

Posiedzenie to wypełniła zasadniczo dyskusja na temat rozwiązanych stowarzyszeń oraz NZS, czego dotyczyły przede wszystkim wystąpienia S. Bratkowskiego⁴⁵, Jana J. Szczepańskiego⁴⁶, Eryka Chojnackiego⁴⁷, Jana Zalewskiego⁴⁸ i J. Bafii⁴⁹. Najwięcej kontrowersji wiązało się z zamierzonym utrzymaniem dotychczasowego usytuowania prawnego ZHP. Na ten temat wypowiadali się zwłaszcza: Marek Frąckowiak⁵⁰, Marek Czarnota⁵¹, S. Bratkowski⁵² i J. Ambroziak⁵³. W trakcie tej przedłużającej się wymiany zdań zrodził się pomysł przedstawienia „deklaracji intencji politycznych w sprawie stowarzyszeń”. Jej projekt opracowała grupa redakcyjna w składzie: W. Lamentowicz, J. Brol, J. Orłowska i Jerzy Garlej.

Strona społeczna wniosła kolejną wywołującą kontrowersje sprawę, a mianowicie zmiany w ustawie o zgromadzeniach, co anonsowano na posiedzeniu podzespołu 21 lutego 1989 r. Strona rządowa stwierdziła, że nie posiada kompetencji do zajmowania się tą sprawą, pomimo tego, że Z. Bujak kolejny raz oznajmił, że strona społeczna od początku łącznie traktuje zmiany w ustawie o stowarzyszeniach oraz zmiany w ustawie o zgromadzeniach. Niemniej występujący w imieniu strony rządowej J. Brol stwierdził, że „Dla nas jest nowy temat”⁵⁴. Ostatecznie K. Pawłowicz przedstawiła stanowisko „Solidarności” na temat prawa o zgromadzeniach⁵⁵. W imieniu strony rządowej J. Brol powiedział, że grupa – po uzyskaniu mandatu – mogłaby ewentualnie opracować ogólne założenia nowej ustawy o zgromadzeniach.

W końcowej części posiedzenia przyjęto Deklarację grupy roboczej Okrągłego Stołu ds. stowarzyszeń, o kompromisowym charakterze:

Grupa robocza Okrągłego Stołu ds. stowarzyszeń wyraża przekonanie o politycznej potrzebie podjęcia w ramach prac Okrągłego Stołu szybkich decyzji legalizujących na podstawie obowiązującego prawa stowarzyszenia rozwiązane w okresie stanu wojennego [...] oraz Niezależne Zrzeszenie Studentów. Takie decyzje pozwolą usunąć źródła poważnych konfliktów społecznych i poprawią atmosferę polskiego życia społecznego. O losie majątku rozwiązanych stowarzyszeń powinny rozstrzygnąć bezpośrednie negocjacje pomiędzy zainteresowanymi stowarzyszeniami⁵⁶.

⁴⁵ *Stenogram z posiedzenia Grupy*, 27 lutego 1989, s. 21–33.

⁴⁶ *Ibidem*, s. 35–38.

⁴⁷ *Ibidem*, s. 39.

⁴⁸ *Ibidem*, s. 49–53.

⁴⁹ *Ibidem*, s. 40–43.

⁵⁰ *Ibidem*, s. 59–62, 76–79, 84–86, 112–113, 141–142.

⁵¹ *Ibidem*, s. 63–74, 107–110.

⁵² *Ibidem*, s. 84–86.

⁵³ *Ibidem*, s. 86–88, 104–105, 113–115.

⁵⁴ *Ibidem*, s. 118.

⁵⁵ *Ibidem*, s. 121–128.

⁵⁶ Tekst dokumentu: *Informacja*, nr 18, Warszawa, 27 lutego 1989, s. 13 oraz w zbiorach autora.

Następnie uzgodniono skład mieszanej grupy redakcyjnej do ustalenia poprawionej wersji tekstu ustawy o stowarzyszeniach – na posiedzeniu grupy do spraw stowarzyszeń 7 marca 1989 r. Ze strony społecznej do tej grupy weszli J. Ambroziak, H. Rutkowski, A. Rozmarynowicz i W. Lamentowicz. Strona społeczna liczyła na to, że strona rządowa uzyska uprawnienia do zajęcia się prawem o zgromadzeniach.

Przebieg tego posiedzenia uzasadnia wyrażany pogląd, że strona rządowa zamierzała się ograniczyć jedynie do prac nad prawem o stowarzyszeniach. W innych sprawach zasłaniała się brakiem kompetencji, z jednoczesnym odesłaniem do pozostałych zespołów Okrągłego Stołu w celu uzyskania stosownych rozstrzygnięć. Intensywne obrady grupy 7 marca 1989 r. nie przyniosły oczekiwanych przez stronę społeczną rezultatów. Do wersji projektu ustawy o stowarzyszeniach ze stycznia 1989 r. zgłoszono poprawki do 19 artykułów. Z wystąpienia H. Rutkowskiego, członka grupy redakcyjnej wynikało, że nie zdołano ustosunkować się do wszystkich poprawek. Niemniej J. Brol powiedział, że powstał projekt „w miarę dojrzwały”. Natomiast zdaniem S. Grabskiej, sformułowanie ewentualnych rozbieżności należy odłożyć do momentu zakończenia prac grupy, po uprzednim ustosunkowaniu się do niektórych „spraw praktycznych”. Następnie H. Rutkowski przedstawił wyniki prac grupy redakcyjnej, która zdołała się ustosunkować do treści rozdziałów I i II projektu ustawy. Okazało się, że nadal nie uzgodniono stanowiska w sprawie utrzymania stowarzyszeń zwykłych, za czym konsekwentnie opowiadała się strona społeczna, która także domagała się zapewnienia stowarzyszeniom wypowiedzania się w sprawach publicznych (art. 1 projektu). Nadto strona społeczna występowała o to, aby przepisom ustawy o stowarzyszeniach nie podlegały partie polityczne (art. 7 projektu). Uznano potrzebę uchwalenia odrębnej ustawy o partiach politycznych. Następnie dyskutowano nad dalszymi kwestiami, które wymagały uzgodnienia⁵⁷.

Powrócono także do ustawy o zgromadzeniach. Strona społeczna podtrzymywała stanowisko o celowości łącznego traktowania problematyki stowarzyszeń i zgromadzeń. J. Brol uznawał konieczność znowelizowania ustawy o zgromadzeniach. Jednocześnie podkreślał brak kompetencji grupy do rozpatrywania projektu tej ustawy, przedstawionego przez stronę społeczną. Chciał uznania tego projektu „za materiał pomocny do przyszłych prac nad nowelizacją ustawy o zgromadzeniach”⁵⁸, dodając, że Okrągły Stół jest przeciążony inicjatywami legislacyjnymi. J. Bafia powiedział, że „jest bardzo niedobrze, że państwo zaczynacie od projektu zredagowania, bo to nigdy nie sprzyja właściwie konstruktywnej dyskusji”⁵⁹. Z kolei S. Grabska nalegała, aby sprawa zgromadzeń znalazła rozwiązanie przy Okrągłym Stole.

Dalsze obrady dotyczyły kolejnych „spraw praktycznych”. S. Grabska zaproponowała przyjęcie przez grupę stanowiska odnośnie do relegalizacji stowarzyszeń

⁵⁷ *Stenogram z posiedzenia Grupy*, 7 marca 1989, s. 7–44.

⁵⁸ *Ibidem*, s. 45.

⁵⁹ *Ibidem*, s. 50.

rozwiązanych w okresie stalinowskim, to jest do 1956 r.⁶⁰, „których członkowie o to wystąpią oraz konieczność zwrócenia tym stowarzyszeniom ich majątku”⁶¹. J. Brol wypowiedział się przeciwko tej propozycji dodając, że dla relegalizacji brak jest podstaw prawnych. W tej sytuacji M. Kallas zaproponował wprowadzenie do projektu nowego art. 47 w brzmieniu:

1. Stowarzyszenie zlikwidowane w okresie do końca 1956 r. zyskuje na mocy obecnej ustawy prawo relegalizacji.
2. Postanowienie relegalizacji podejmie sąd rejestrowy po przeprowadzeniu rozprawy w trybie tej ustawy.
3. Przywrócenie majątku stowarzyszeń wymienionych w ust. 1 podlega na wniosek zarejestrowanego stowarzyszenia w drodze decyzji administracyjnej, z zachowaniem trybu z art. 30 ust. 2 ustawy⁶².

J. Brol uznał to za całkowicie nową propozycję, do której się nie ustosunkowano w dalszych pracach grupy. S. Grabska wystąpiła o legalizację NZS w terminie do 31 marca 1989 r. „na mocy jednego aktu prawnego w skali ogólnopolskiej w oparciu o już istniejący statut”⁶³. W odpowiedzi J. Brol ponownie powołał się na brak kompetencji grupy w tej sprawie jako sprawie jednostkowej. Na koniec powrócono do sprawy harcerstwa. Strona społeczna proponowała uznanie pluralizmu organizacji harcerskich. Strona rządowa uznała to za sprzeczne z art. 40 projektu ustawy, który zamierzała utrzymać. W toku żywej dyskusji nie doszło do uzgodnienia stanowiska w tej sprawie. Co więcej, ze strony przedstawiciela ZHP, M. Czarnoty, padło stwierdzenie: „Nie uznaję społecznego mandatu do rozstrzygania spraw harcerstwa przez stronę solidarnościową”⁶⁴.

S. Grabska dokonała podsumowania obrad grupy. Kolejne, trzecie posiedzenie grupy ustalono na 17 marca 1989 r. Swoją pracę kontynuował zespół redakcyjny w celu ustosunkowania się do projektu ustawy o stowarzyszeniach.

Na podstawie wyżej wymienionego podsumowania po zakończeniu obrad S. Grabska wydała *Oświadczenie strony solidarnościowej o warunkach rozmów w dniu 7 marca 1989 r.*⁶⁵ Dokument ten zawiera ocenę miesiąca prac grupy roboczej. Okazało się, że zdecydowanie przeważały rozbieżności stanowisk. Dotyczyły one wyliczonych uprzednio postulowanych regulacji w projekcie ustawy o stowarzyszeniach, w jeszcze większym stopniu odnosiły się do „spraw praktycznych”. Ponieważ:

Przy omawianiu programu następnego zebrania strona rządowa zastrzegła, że nie chce dalej dyskutować sprawy NZS, harcerstwa ani projektu ustawy o zgromadzeniach, a jedynie pro-

⁶⁰ *Ibidem*, s. 57–82.

⁶¹ *Ibidem*, s. 58.

⁶² Tekst w zbiorach autora; por.: *Stenogram z posiedzenia Grupy*, s. 64.

⁶³ *Ibidem*, s. 72.

⁶⁴ *Ibidem*, s. 99.

⁶⁵ Tekst dokumentu w zbiorach autora; por.: *Informacja*, nr 25, Warszawa, 7 marca 1989, s. 11.

jekt ustawy o stowarzyszeniach i ewentualnie sprawę stowarzyszeń rozwiązanych w okresie stalinowskim [...], strona społeczna zaapelowała o pilne rozstrzygnięcie tych spraw w innych zespołach Okrągłego Stołu.

W trzecim, a zarazem ostatnim posiedzeniu plenarnym grupy roboczej, wziął udział – i to bardzo czynny – Aleksander Kwaśniewski. Najważniejszym punktem obrad miało być ostateczne ustalenie tekstu projektu ustawy o stowarzyszeniach. W rzeczywistości czynność tę dopełniła już 13 marca grupa redakcyjna, która zebrała się przed plenarnym posiedzeniem grupy roboczej. 17 marca projekt ustawy był już przedmiotem prac parlamentarnych po uprzednim przyjęciu go przez Radę Ministrów. Niemniej uznano za możliwe przedstawienie dalszych uzupełnień do tekstu projektu ustawy w trybie autopoprawki rządu.

W toku prac grupy roboczej wprowadzono szereg istotnych zmian do wersji projektu ustawy ze stycznia 1989 r. Tekst nowej wersji wraz z uzasadnieniem doręczono członkom grupy 17 marca 1989 r. Zmiany te, oprócz drobniejszych, polegały przede wszystkim na dodaniu rozdz. VI *Stowarzyszenia zwykłe* (art. 38–41). Pozostały rozbieżności wcześniej występujące w trakcie prac grupy. Strona rządowa podtrzymała m.in. swoje stanowisko o niemożności relegalizacji stowarzyszeń rozwiązanych przed rokiem 1956. W toku przedłużającej się dyskusji powtarzano w istocie wcześniej prezentowane argumenty⁶⁶.

Do spraw będących przedmiotem zasadniczych kontrowersji ustosunkował się A. Kwaśniewski. Uznawał potrzebę: uregulowania statusu partii politycznych, nowelizacji zarówno ustawy o zgromadzeniach, jak i nowelizacji ustawy o kulturze fizycznej. Opowiedział się za utrzymaniem dotychczasowej regulacji dotyczącej ZHP (art. 44 projektu ustawy w wersji z marca 1989 r.). Jego zdaniem, prawo o stowarzyszeniach w przyjętym kształcie „jednak jest nową jakością w naszym życiu politycznym”⁶⁷. Po tym wystąpieniu M. Kallas zaproponował nowelizację art. 84 ustawy zasadniczej z 22 lipca 1952 r.:

1. Polska Rzeczpospolita Ludowa zapewnia wszystkim obywatelom wolność zrzeszania się.
2. Sposób realizacji wolności zrzeszania się określają ustawy, a w szczególności prawo o stowarzyszeniach.
3. Wolność zrzeszania się podlega jedynie ograniczeniom niezbędnym dla zapewnienia interesu bezpieczeństwa państwowego lub porządku publicznego oraz ochrony zdrowia lub moralności publicznej albo ochrony praw i wolności innych osób⁶⁸.

Nadto postulowałem złożenie deklaracji, że „rząd nie zamierza stosować prawa o stowarzyszeniach do organizacji politycznych”⁶⁹. Strona rządowa nie dopuściła jednak do dyskusji na temat zmian w Konstytucji z 22 lipca 1952 r. odnośnie do statusu prawnego jednostki w grupie roboczej. W związku z tym pozostawała wy-

⁶⁶ *Stenogram z posiedzenia Grupy*, s. 7–29.

⁶⁷ *Ibidem*, s. 32.

⁶⁸ *Ibidem*, s. 35.

⁶⁹ *Ibidem*, s. 36.

powie J. Bafia o tym, że „nie jesteśmy w tej chwili przygotowani do tego, żeby reformować Konstytucję merytorycznie”⁷⁰ (poza ustrojem politycznym). Stanowisko to podzielał Z. Bujak, o czym poinformował mnie Jerzy Ciemniowski.

Powracając do sprawy ustawy o zgromadzeniach S. Grabska zaproponowała powołanie wspólnego zespołu w celu opracowania projektu tego aktu przy Okrągłym Stole.

Przed przystąpieniem do opracowania projektu protokołu końcowego z prac grupy roboczej przez zespół redakcyjny powrócono raz jeszcze do dyskusji nad „sprawami praktycznymi”, w tym harcerstwa. Tym razem szczególnie dużo uwagi poświęcono sprawom majątkowym Związku Polskich Artystów Plastyków (Jerzy Puciata). W związku z tym A. Kwaśniewski oświadczył:

[...] jestem gotów podjąć się takiej roli człowieka, który pomógłby w rozmowach między istniejącymi związkami, tymi które istniały a będą się teraz legalizować, aby liczne tematy punkt po punkcie przejść i w duchu Okrągłego Stołu je rozwiązać⁷¹.

Następnie określono zasady, którymi miał się kierować zespół redakcyjny przy prezentacji rezultatów prac grupy roboczej do spraw stowarzyszeń. W toku kilkogodzinnej dyskusji⁷² ustalono ostateczny tekst *Protokołu końcowego grupy roboczej „okrągłego stołu” ds. stowarzyszeń*, który 17 marca 1989 r. został podpisany przez współprzewodniczących: S. Grabską i J. Broła⁷³.

Warto, po upływie prawie ćwierćwiecza, przypomnieć najbardziej charakterystyczne sformułowania zamieszczone w *Protokole końcowym* z 17 marca 1989 r. W toku prac grupy roboczej do tekstu ustawy o stowarzyszeniach, przedłożonego przez stronę rządową, wprowadzono szereg modyfikacji zgodnych z oczekiwaniami strony społecznej, co nastąpiło w drodze kompromisu politycznego. Jednakże pozostały pewne rozbieżności o istotnym znaczeniu. Ostateczny bilans prac nad tekstem ustawy o stowarzyszeniach był pozytywny. Projekt ten stanowi duży krok w kierunku poszerzenia wolności obywatelskiej w zakresie zrzeszania się oraz w kierunku demokracji.

Rozbieżności dotyczyły czterech kwestii. W pierwszym rzędzie chodziło o partie polityczne. Strona rządowa nie zmieniła stanowiska, że „ustawa o stowarzyszeniach nie jest właściwym miejscem do uregulowania tej sprawy”. Nie zgodziła się na skreślenie art. 44 projektu ustawy utrzymującego monopol ZHP. Nie uznano argumentu strony społecznej, że „jedności ruchu harcerskiego nie uzyska się poprzez narzucanie jedności organizacyjnej”. Oznaczało to odrzucenie zasady pluralizmu harcerstwa. Strona społeczna podtrzymała swoje stanowisko, że nadzorowi podlegać powinny jedynie fundusze pochodzące ze zbiorów publicznych. Kwestia ta wymaga odpowiedniego uregulowania w ustawie. Strona społeczna bezskutecznie

⁷⁰ *Ibidem*, s. 41; por. s. 45, 66.

⁷¹ *Ibidem*, s. 61.

⁷² *Ibidem*, s. 70–150; zob. też m.in.: K. Trembicka, *op. cit.*, s. 328–339.

⁷³ Tekst kserokopii tego dokumentu w zbiorach autora; por. *Informacja*, nr 33, Warszawa, 17 marca 1989, s. 8–9.

zabiegała o taką modyfikację art. 30 projektu ustawy, by decyzję o zakazie działania organizacji wydawał sąd. Obie strony zgodnie uznawały potrzebę nowelizacji ustawy o zgromadzeniach oraz o kulturze fizycznej. Strony wyraziły potrzebę szybkiej legalizacji zawieszonych stowarzyszeń, których członkowie o to wystąpią, „z możliwością zachowania przez nie ciągłości w tradycji”. Strona społeczna ponowiła także postulat legalizacji NZS do końca marca 1989 r.⁷⁴, a ponadto „sprawy majątkowe stowarzyszeń rozwiązanych powinny być załatwione w drodze porozumienia i dobrej woli między zainteresowanymi stronami”.

Przebieg prac w grupie do spraw stowarzyszeń przekonuje o odmiennym podejściu obu stron do treści nowej ustawy o stowarzyszeniach. Strona rządowa starała się ograniczyć swoją aktywność do uchwalenia tej ustawy. Natomiast krytycznie oceniała istotę i charakter „spraw praktycznych” konsekwentnie podnoszonych przez stronę społeczną. Strona rządowa starała się tę problematykę marginalizować. Sukcesem grupy roboczej było więc uchwalenie przez Sejm 7 kwietnia 1989 r. ustawy Prawo o stowarzyszeniach. Traciły moc: rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Prawo o stowarzyszeniach z 27 października 1932 r. oraz dekret z 5 stycznia 1949 r. o zmianie niektórych przepisów prawa o stowarzyszeniach. Ustawa z 7 kwietnia 1989 r. do dziś jest przedmiotem żywego zainteresowania licznych opracowań⁷⁵, komentarzy⁷⁶ i podręczników akademickich⁷⁷.

Nowa ustawa o stowarzyszeniach z 7 kwietnia 1989 r. (kilkakrotnie nowelizowana) stwarza korzystniejsze warunki realizacji wolności zrzeszania się obywateli – proklamowanej w preambule do tego aktu – niż ustawa z 27 października 1932 r. z jej rygoryzmem i szerokim zakresem ingerencji państwa w sferę wewnętrzną działalności stowarzyszeń. Nowa ustawa odpowiada współczesnym standardom międzynarodowym w zakresie zrzeszania się.

⁷⁴ Jak wiadomo, termin ten nie został dochowany, co krytycznie oceniono 15 kwietnia 1989 r. na posiedzeniu Komisji ds. Stowarzyszeń w Komitecie Obywatelskim.

⁷⁵ Zob. m.in.: J. Blicharz, *op. cit.*, s. 29 i nast.; P. Smoleński, *Szermierze Okrągłego Stołu. Zwątpienia i nadzieje*, Warszawa 1989, s. 97–103; P. Codogni, *op. cit.*, s. 173–291.

⁷⁶ Zob. np.: P. Sarnecki, *Prawo o stowarzyszeniach. Komentarz*, Kraków 2002.

⁷⁷ *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010, s. 451 i nast.; *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2007, s. 63 i nast.; Z. Bukowski, *Polskie administracyjne prawo materialne*, Toruń 2005, s. 150–162; *Prawo administracyjne*, red. E. i E. Ura, Warszawa 2002, s. 417 i nast.; *Prawo administracyjne. Część materialna*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2004, s. 63 i nast.

Tadeusz Biernat

Władza publiczna. Problemy legitymizacji



Wprowadzenie

Przemiany w sferze władzy publicznej i związane z tym problemy jej legitymizacji są kluczową kwestią funkcjonowania organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Niezbędność legitymizacji, ujmowanej w sposób szerszy, wykraczający poza uzasadnienie niezbędności suwerennej władzy państwowej, jest potwierdzana w teoriach organizacji¹. Teza formułowana w tym opracowaniu sprowadza się do stwierdzenia, że nowe formy władzy publicznej stawiają pod znakiem zapytania możliwość wykorzystania ugruntowanych koncepcji teoretycznych dotyczących legitymizacji. W pewnym zakresie są one do wykorzystania w odniesieniu do władzy państwowej, ale ta stanowi tylko jeden z segmentów władzy publicznej. Pojęcie władzy publicznej ma szerszy krąg desygnatów. W jej obrębie będą się mieściły inne rodzaje władzy, tj. władza polityczna, władza państwowa, władza lokalna (samorządowa). Relacje między tymi rodzajami władzy są złożo-

¹ Jak się często podkreśla, „Każda organizacja wymaga i poszukuje legitymacji, a ustalenia na temat ważności, trudności, efektywności starań o legitymację, mogą zależeć w znacznym stopniu od celów, na które te wysiłki są nakierowane. Dwa szczególnie ważne wymiary w tym względzie to (a) rozróżnienie między dążeniem do ciągłości i wiarygodności i (b) rozróżnienie między wymaganiem pasywnego poparcia i wymaganiem aktywnego poparcia”. M. C. Suchman, *Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches*, „Academy of Management Review” 1995, Vol. 20, No. 3, s. 574. W cytowanym artykule autor stwierdził, że: „Legitymacja jest punktem zakotwiczenia szczególnie silnie rozwijającego się aparatu teoretycznego w badaniach normatywnych i poznawczych dotyczących sił, które wymuszają konstrukcję i wzmacniają pozycję aktorów organizacji” (s. 571). Równocześnie wskazuje, że dynamika współczesnych organizacji i środowiska organizacyjnego wywodzi się raczej z norm kulturowych, wierzeń, rytuałów, a nie z technologicznych czy materialnych nakazów.

ne². Dodatkowo władztwo publiczne występuje w ramach zinstytucjonalizowanych działań administracyjnych, orzeczeniach sądowych i wielu innych formach pośrednich³. Uznając za ważny z punktu widzenia analizy władzy publicznej i praktyki jej funkcjonowania problem legitymizacji, konieczne jest sformułowanie nowego paradygmatu badawczego. Zastąpienie statycznych modeli legitymizacji modelem dynamicznym, w którym proces identyfikowania się jednostki z władzą publiczną jest stymulowany nowymi przesłankami, może przyczynić się do opracowania adekwatnego paradygmatu.

W tym esej, poza przedstawieniem podstawowych założeń, uwaga zostanie skoncentrowana na wskazaniu dwunastu wybranych kwestii (ze względu na zakres opracowania prezentowanych syntetycznie), których głębsza analiza może być podstawą do szerszej dyskusji nad kwestiami legitymizacji władzy publicznej, zwłaszcza jej form różnych od władzy państwowej.

Przyjmowane założenia

Rozważając kwestię legitymizacji władzy publicznej napotkać można dwa podstawowe problemy, które niezależnie od możliwości dyskusowania szczegółowych kwestii, podlegają arbitralnemu rozstrzygnięciu.

Pierwszy dotyczy relacji między legalnością a legitymizacją. Albo legitymizację władzy publicznej utożsamia się z jej legalnością⁴, albo zakłada się, że istnieje możliwość, opcja, budowania legitymizacji wykraczającej poza standardowo rozumiane pojęcie legalności.

Decydując się na pierwszy z wariantów, problem rozwiązuje się tylko pozornie. W rzeczywistości dokonuje się bowiem jego przesunięcia, wchodząc w trudniejszy obszar dociekań – legitymizacji prawa. Przyjmując natomiast drugi z wariantów wchodzi się w bardzo rozbudowany i skomplikowany obszar rozważań, odkrywa wiele z możliwych sposobów wyjaśnienia i usprawiedliwienia genezy władzy, a także tych sytuacji, sprzeczności czy paradoksów występujących na skalę społeczną w relacjach władzy, które w sposób szczególnie domagają się uzasadnienia i usprawiedliwienia lub je utrudniają.

² Wyznaczenie dokładnych relacji między poszczególnego rodzaju władzami jest trudne, ponieważ te relacje mogą być wyznaczone przez różne kryteria, a sprowadzają się do wielu kombinacji, krzyżowania, zawierania, wykluczania. W literaturze propozycje określenia zakresu czterech pojęć władzy: „władza”, „władza polityczna”, „władza publiczna”, „władza państwowa”, przedstawił P. Winczorek, *Wstęp do nauki o państwie*, Warszawa 1997, s. 27 i nast.

³ Odrębną kwestią jest wielowymiarowość władzy publicznej, widoczna już na poziomie podstawowych intuicji zawartych w tym pojęciu. Te podstawowe intuicyjne mówią o władzy publicznej w odniesieniu do władzy państwowej i samorządowej (lokalnej), ale problem definiowania władzy publicznej i określenia jej zakresu jest bardzo skomplikowany. Dotyczy to zarówno jej podstaw prawnych, struktury instytucjonalnej, jak i aspektu funkcjonalnego.

⁴ Takie rozwiązanie jest zachęcające również ze względu na konotacje językowe pojęcia, które jest kalką językową łacińskiego słowa *legitimere* (prawowity).

Przyjmuję stanowisko, że legalność władzy jest istotnym składnikiem procesu legitymizacyjnego, ale legitymowanie władzy, władzy państwowej, a szczególnie pozostałych form władzy publicznej, zarówno w jej modelach deskryptywnych, jak i eksplanacyjnych, wykracza poza standard jej legalności. Legitymizacja władzy, jej formy i zakresu jest przełamaniem oporu wobec jej arbitralności, które dokonuje się w skomplikowanym procesie usprawiedliwienia i uzasadnienia, również wtedy, gdy władza jest konstytuowana zgodnie z obowiązującymi procedurami.

Drugi, podstawowy problem wymagający rozstrzygnięcia dotyczy tego, czy zjawisko legitymizacji władzy publicznej można utożsamiać i sprowadzać do innych form, takich jak poparcie, przyzwolenie, jej uznanie itd. Przyjęto tu stanowisko, że każda z wymienionych form może mieć wpływ lub stanowić element składowy legitymizacji, niemniej brak jest przesłanek, aby legitymację utożsamiać z którąkolwiek z nich. Z punktu widzenia metodologicznego byłoby to nieuzasadnione. Legitymacja władzy publicznej nie jest tożsama z uzyskaniem przez władzę poparciem, nawet jeśli jest to poparcie szerokich kręgów społecznych.

W prezentowanym opracowaniu przedstawiono syntetycznie kwestie, które wydają się najważniejsze z punktu widzenia zakresu i sposobu badania legitymizacji władzy publicznej, przy uznaniu, że jej podstawa wykracza poza jej legalność i społeczne poparcie⁵.

Z pojęciem legitymacji wiąże się specyficzna konstrukcja dotycząca współzależności między władzą a obywatelami, ustalająca reguły swoistej wymiany. Znaczenie legitymacji polega na tym, że konstrukcja ta jest próbą odpowiedzi na ważne pytanie z zakresu filozofii polityki i wyjaśnienia, co skłania rządzonych do podporządkowania rządzącym. Jest to kwestia ustalenia podstawy zobowiązania politycznego, wyjaśniającego, dlaczego ludzie są posłuszni. Według Sartoriego,

Pomijając procesy wewnątrzspołeczne nie da się sprowadzić działań o charakterze politycznym jedynie do procedur sprawowania władzy (zgodnych z definicją). Filozofowie od dawna nalegali na to, aby spoiwem społeczności politycznych uczynić nie rozkazy, lecz coś bardzo odmiennego, co nazywają „zobowiązaniem politycznym”⁶.

⁵ Zagadnienie legitymizacji stanowiło przedmiot badania w wielu opracowaniach. Przedstawione w tym eseju uwagi są w dużej części oparte na wcześniejszych pracach i cytowanej w nich literaturze. W prezentowanym tekście zrezygnowano z przypisów, które dotyczyłyby powoływania się na wcześniejsze prace i cytowaną tam literaturę. Najważniejsze z uwzględnionych prac to: T. Biernat, *Legitymizacja władzy politycznej. Elementy teorii*, Toruń 1999; idem, *Etyka i polityka. Pozycja władzy legitymowanej (status teorii społecznych na tle dyscyplin pokrewnych)*, [w:] *Człowiek. Etyka. Polityka*, Kraków 1998; idem, „Deficyt demokracji” w strukturach Unii Europejskiej, [w:] *Demokracja. Teoria. Idee. Instytucje*, red. T. Biernat, A. Siwik, Toruń 2000; idem, *Filozofia, nauki społeczne, prawo. W poszukiwaniu sprawiedliwości*, [w:] *Idee i myśliciele. Filozofia współczesna a tradycja*, t. 4, red. I. S. Fiut, Kraków 2002; idem, *Europa marzeń? (Legitymizacja systemu politycznego w Polsce w kontekście procesów integracyjnych)*, „Athenaeum” 1997, nr 1; idem, *The Lack of Sovereignty in Contemporary World. Implications for Legitimacy of Political System*, „Polish Political Science Yearbook” 2001.

⁶ G. Sartori, *Teoria demokracji*, tłum. P. Amsterdamski, D. Grinberg, Warszawa 1994, s. 234–235.

Dodać należy, że każda próba budowy takiego „zobowiązania politycznego”, usprawiedliwienia stosunku władzy, wymaga zmierzenia się z arbitralnością władzy. Usprawiedliwienie władzy stanowi konieczny element wyjaśnienia złożoności życia zbiorowego.

Każde społeczeństwo musi wymyślić i wyobrazić sobie prawomocność, jaką przypisuje władzy. Inaczej mówiąc, każda władza musi stawić czoło swojej arbitralności i opanować ją odwołując się do jakiejś prawomocności. Albowiem żadna kultura, a co za tym idzie – żadna władza, nie wywodzą się z jakiegokolwiek uniwersalnej zasady fizycznej, biologicznej bądź duchowej i nie wiążą się na mocy jakiegokolwiek wewnętrznej relacji z „naturą rzeczy” czy „naturą ludzką”⁷.

Przyjęcie tezy, że wyjaśnienie, uzasadnienie i usprawiedliwienie władzy, jej formy i zakresu, jest próbą przełamania jej arbitralności, nadania jej sensu i właściwego społecznie znaczenia, nie tylko wyznacza podstawową funkcję legitymizacji. Jest to również wskazówka, według której należy poszukiwać konkretnych kwestii związanych z funkcjonowaniem władzy, rodzących problemy legitymizacyjne. Stanowi to podstawę zaproponowanego schematu analizy. Wyeksponowane tu są przede wszystkim te zjawiska, w obrębie których ogniskują się sprzeczności, występują antynomie, przeciwieństwa, paradoksy, charakterystyczne dla obszaru skomplikowanych relacji, występujących w stosunkach władzy, a szczególnie w stosunkach władzy publicznej, państwowej.

1. Autonomia jednostki a władza

Podstawowa sprzeczność, czy antynomia kojarzona z władzą, a ściślej biorąc z sytuacją, w której władza staje się konstytutywnym elementem życia człowieka w społeczności, jest wystarczająco dobrze znana i nie wymaga szerszego uzasadnienia. W rozważaniach filozoficznych, a szczególnie tych z zakresu filozofii politycznej, kontrastowanie wolności człowieka i obligatoryjnych form jego podporządkowania innym, było punktem wyjścia dla wyjaśniania podstaw kształtowania się mechanizmów władzy oraz jej uzasadnienia i usprawiedliwienia. Kwestia ustalenia podstawy zobowiązania politycznego, wyjaśniającego, dlaczego ludzie są posłuszni, ale także, na jakich warunkach i dlaczego ta zależność może być przyjęta i akceptowalna, stanowi ośnowę najbardziej wpływowych koncepcji filozoficznych i doktryn politycznych. J.-J. Rousseau Księgę I *Umowy społecznej*, zaczął od słów:

Człowiek urodził się wolny, a wszędzie jest w okowach. Za pana innych uważa się ten, kto nie przestaje być większym od nich niewolnikiem. Jak się ta zmiana dokonała? Nie wiem. Co mogłoby ją uczynić zgodną z prawem? Wydaje mi się, że będę mógł rozstrzygnąć ten problem⁸.

⁷ B. Baczek, *Wyobrażenia społeczne. Szkice o nadziei i pamięci zbiorowej*, Warszawa 1994, s. 40–41.

⁸ J.-J. Rousseau, *Umowa społeczna*, tłum. A. Peretiatkowicz, Warszawa 1966, s. 9.

Tak sformułowany dylemat, nawiasem mówiąc bardziej eksploatowany z punktu widzenia wyjaśnienia genezy władzy politycznej, jest bez wątpienia podstawowym. Próby jego przełamania są punktem wyjścia podstawowych koncepcji legitymizacyjnych, nie tylko tych, które powstały dawno, ale także rozwijanych współcześnie. Konstrukcje legitymizacji utrzymane w tej konwencji nie tylko były popularne, ale współcześnie przeżywają renesans⁹. Zawierają fundamentalne dla procesu legitymizacji stwierdzenia, wyjaśniające niezbędność władzy w społeczeństwie zorganizowanym. Władza, a szczególnie władza państwowa, jest w tej konwencji trudnym do zakwestionowania atrybutem społecznego bytu człowieka, nawet jeśli łączy się ją z drastycznym ograniczeniem wolności.

W odniesieniu do wielu form władzy publicznej do władczego wymiaru działania administracji publicznej ten rodzaj uzasadnienia i usprawiedliwienia władzy jest trudny do wykazania.

Władza nie jest jednak tak prostym zjawiskiem i nie może być sprowadzona do zależności, której istotą jest asymetryczna pozycja podmiotów. Poza ogólnym wzorem podmiotowego podporządkowania i zależności, kontroli i utraty autonomii, dającego się sprowadzić do modelu gry o sumie zerowej, który nie jest „dany” przez naturę, a został „dodany” przez człowieka, występuje wiele innych istotnych okoliczności, które powodują jego zasadniczą zmianę.

2. Siła/przymus – element konstytuujący władzę.

Paradoks legitymizacyjny

Ważny nurt formalnej analizy władzy dotyczy władzy politycznej i państwowej. Rozważania koncentrują się na identyfikacji cech konstytuujących ten rodzaj władzy. W wymiarze władzy państwowej cechą, która w stopniu największym wydaje się bronić przed wyeliminowaniem (marginalizacją), jest zdolność władzy do dysponowania zinstytucjonalizowanym przymusem. Jest to element umowy społecznej, uzasadnienia genezy władzy państwowej, zarówno zawartym społecznym porozumieniem, jak i koniecznością jego zabezpieczenia, tak jak to przedstawił T. Hobbes w *Lewiatanie*, dla którego władza była realną siłą kreującą porządek, dającą realne gwarancje zawieranej umowy¹⁰. Warunek, który zakłada, że cechą władzy jest możliwość stosowania sankcji w sytuacji uświadamiania sobie przez zagrożonego, czego się od niego oczekuje (cecha racjonalności), a sankcją, jest uważany za deprywację wyższego rzędu niż wartości poświęcane w wypadku po-

⁹ L. J. Wintgens, *Legisprudence as a New Theory of Legislation*, [w:] *The Theory and Practice of Legislation. Essays in Legisprudence*, red. L. J. Wintgens, Aldershot 2005.

¹⁰ „Stąd też – pisał Hobbes – nie jest dziwne, jeśli trzeba jeszcze czegoś innego (poza ugodą), ażeby uczynić ich zgodę stałą i trwałą. Tym czymś jest moc, która ich wszystkich trzyma w strachu i kieruje ich do działań dla dobra powszechnego”. T. Hobbes, *Lewiatan, czyli materia, forma i władza państwa kościelnego i świeckiego*, tłum. C. Znamierowski, Warszawa 1954, s. 150.

śluszeństwa, oraz że groźba nie jest bezpodstawną, wyznacza „ramy” dla tej konstytutywnej cechy władzy.

Najważniejsza kwestia, która wiąże się z tą cechą władzy, jest określana jako paradoks legitymizacji władzy państwowej. Paradoks ten polega na trwałym włączeniu w obręb szczególnego typu stosunku społecznego, jakim jest stosunek władzy publicznej, przede wszystkim państwowej, dwóch wzajemnie wykluczających się (przeciwstawnych) podstaw. Pierwsza ma charakter trwały. Jest nią wyposażenie podmiotu władczego w środki zapewniające wykonanie decyzji władczych nawet przy sprzeciwie podmiotu podporządkowanego, oraz potencjalna możliwość ich użycia (głównie zastosowanie zagwarantowanego prawem przymusu, ale również możliwość nagradzania), niezależnie od tego, czy uprawnienie tego podmiotu jest legitymowane czy też nie. Władza państwowa, a ściślej biorąc jej decyzje, są respektowane ze względu na możliwość użycia aparatu państwa, a świadomość zagrożenia jego użycia decyduje o ich wykonaniu. Drugą podstawą – która pojawia się w momencie uprawomocnienia – jest uznanie uprawnień podmiotu władczego do wydawania decyzji władczych. Konsekwencją jest ich wykonywanie bez sprzeciwu przez podmiot podporządkowany, ze względu na szczególnego rodzaju motyw, jakie nim kierują, tak że środki politycznego panowania stają się zbędne. Trwałość, czy względna trwałość tych podstaw, jest wiązana z definiowaniem władzy politycznej i jej legitymacji.

W literaturze przedmiotu problem ten jest podnoszony, choć nie wszyscy dostatecznie go akcentują. Wyrażnie wskazuje na niego W. Wesołowski, podkreślając podwójne „źródło” zakorzenienia posłuszeństwa poddanych:

Uprawomocnienie pojawia się wraz z dobrowolnym podporządkowaniem, lecz dobrowolność jest jakby ciągle problematyczna. Aparat władzy ma możliwość użycia takiej czy innej przemocy dla wymuszenia posłuszeństwa¹¹.

Brak możliwości całkowitego zawieszenia prerogatyw władczych, jakie przysługują podmiotowi władczemu, bez zmiany charakteru stosunków władzy na inny typ stosunku społecznego, jest wyzwaniem dla budowania modeli prawowitej władzy, a równocześnie podstawą do kwestionowania założeń wielu teorii legitymizacyjnych. Tylko wyjątkowo, i to w odniesieniu do specyficznej formy władzy publicznej, zdarzają się takie sytuacje. W literaturze zwraca się uwagę na historycznie znane przypadki funkcjonowania władzy sądowej „bez władzy wykonawczej”¹².

¹¹ W. Wesołowski, *Weberowska koncepcja legitymizacji: ograniczenia i kontynuacje*, [w:] *Legitymacja. Klasyczne teorie i polskie doświadczenia*, red. A. Rychard, A. Sulek, na prawach rękopisu, Warszawa 1988, s. 44.

¹² D. S. Law podał jako przykład funkcjonowanie średniowiecznych sądów islandzkich bez żadnego wsparcia ze strony aparatu wykonawczego czy policyjnego, którego nie było w ramach tej organizacji społeczeństwa. Innym przykładem jest działalność prywatnych sędziów w stosowaniu *lex mercatoria* w średniowiecznej Europie. D. S. Law, *A Theory of Judicial Power and Judicial Review*, „Georgetown Law Journal” 2009, No. 97.3, s. 2, www.works.bepress.com/david_law.

W obszarze władzy publicznej, zwłaszcza realizowanej na poziomie samorządowym, korporacyjnym i w innych formach, „osłabienie” argumentu siły i zagrożenia jego użycia jest zauważalne, a to pozwala na poszukiwanie bardziej „czytelnych” argumentów legitymizacji.

3. Konflikt a realizacja władzy

Cechą konstytutywną władzy politycznej, państwowej, jest konflikt występujący między podmiotami tego stosunku. Występowanie konfliktu łączy się z uprawnieniami władczymi, przede wszystkim w zakresie alokacji deficytowych dóbr i niedoborem tych dóbr. Podobna sytuacja zachodzi również wtedy, gdy między podmiotami relacji władzy istnieje konflikt wartości lub dróg postępowania. Tak prezentowany konflikt jest wyraźny, otwarty, dotyczy takiego działania podmiotu podporządkowanego, którego podmiot ten nie podejmowałby, gdyby nie szczególne przesłanki podporządkowania względem podmiotu władczego. W teorii władzy politycznej precyzuje się problem konfliktu, wskazując na kategorię „interesu”, dającego się przyporządkować poszczególnym podmiotom, jako bardziej oddającą skomplikowany stosunek władzy. Jeśli uzna się konflikt za konstytutywną cechę władzy, to arbitralność władzy ulega spotęgowaniu. W konsekwencji trzeba uznać, że legitymowanie władzy nie sprowadza się tylko do uznania i usprawiedliwienia sytuacji przewagi podmiotu władczego i ograniczenia autonomii jednostki podporządkowanej władzy, ale w zrelatywizowaniu do stopnia naruszenia interesu. Istotnym problemem legitymizacyjnym staje się odrębna kategoria, którą umownie można określić jako „nieuzasadniona eskalacja konfliktu”.

Uznanie konfliktu otwartego, jako cechy charakterystycznej, nie wyczerpuje jednak tego aspektu władzy politycznej. Władza polityczna może wytworzyć takie odniesienia do rzeczywistości, które skutecznie będą blokowały możliwość identyfikacji autonomicznych interesów podporządkowanych władzy. Może też podejmować takie działania, które doprowadzą do odpowiednio ukierunkowanej, błędnej identyfikacji autonomicznych interesów podporządkowanych władzy. Może w tym celu wykorzystać istniejące nastawienia, możliwości oddziaływania informacyjnego itd. Jest to realizowanie władzy na innym poziomie, nie przez przełamywanie oporu podmiotu podporządkowanego, ale przez doprowadzenie do sytuacji wyłączającej jego aktywność i możliwość identyfikowania autonomicznych celów. Punktem wyjścia dla sformułowania koncepcji rozszerzającej jest twierdzenie o konieczności uwzględnienia sytuacji „stłumienia konfliktu”¹³. Stłumiony konflikt również generuje władzę. Szczególną postacią oddziaływania na podmiot podporządkowany władzy jest możliwość manipulacji, a przez to wytworzenia ta-

¹³ Szeroką dyskusję w literaturze politologicznej na ten temat zapoczątkował artykuł: P. Bachrach, M. S. Baratz, *Two Faces of Power*, „American Political Science Review” 1962, No. 56.

kiego stanu świadomości, że faktyczne działania władcze zostają zastąpione pozornie spontanicznymi i silnie wewnętrznie motywowanymi działaniami podmiotów podporządkowanych władzy.

Problemy legitymizacyjne są bardzo ściśle związane również z eksponowaną cechą konfliktu stłumionego. Dotyczy to „wytwarzania” legitymacji władzy przez wykorzystanie stłumienia konfliktu, a w szczególności manipulacji. Uzyskane tymi metodami uzasadnienie i usprawiedliwienie władzy jest faktycznie jej realizacją, niewiele różniącą się od postaci władzy pozbawionej legitymacji, a utrzymującą się tylko dzięki pełnej możliwości przełamywania oporu jednostek podporządkowanych. Można przyjąć, że taki sposób jest bardziej wyrafinowaną formą sprawowania władzy, w stosunku do eskalacji przymusu jako podstawowego narzędzia zapewniania posłuchu, ale co do istoty zjawiska te są równoważne. Brak czy pozorna legitymizacja jest w tym wypadku faktem równie destrukcyjnym, co autorytarne zniewolenie.

W tych formach władzy publicznej, które są realizowane poza władzą państwową i polityczną, operowanie „stłumieniem konfliktu”, manipulacją jest o wiele trudniejsze, a w wielu wypadkach niemożliwe. W konsekwencji działania władzy wymagają pełnego i potencjalnie akceptowalnego (racjonalnego) uzasadnienia.

5. Konsensus jako podstawa władzy

W konsekwentnie konsensualnym ujęciu, legitymacja władzy jest trwale włączona w ten typ stosunku podmiotowego. W takim ujęciu konsensus nie ogranicza się tylko do wyjaśnienia niezbędności i „genezy władzy”, ale jest odnawiany w procesie stosowania władzy, przynajmniej w obszarze kluczowych decyzji władczych. Treścią konsensusu jest nie tylko pozycja podmiotów władzy, uprawnienia władcze, ale konkretne działania władzy we wszystkich jej aspektach. Działanie, które jest uzgodnione, spełnia warunek uzasadnienia i usprawiedliwienia, potencjalnie w sposób możliwie pełny podzielanego przez uczestników procesu politycznego. Zasadnicze pytanie dotyczy tego, czy ten typ uzgodnienia jest możliwy na wszystkich płaszczyznach, a także, w jaki sposób jest on możliwy do osiągnięcia? Pierwsza część pytania wydaje się być poza pozytywnym rozstrzygnięciem. Konsensualne wyeliminowanie konfliktów na wszystkich płaszczyznach sfery polityki nie jest możliwe. Można jedynie doceniać wartość proponowanego wzoru w znaczeniu normatywnym, ideału wskazującego drogę powinnego zachowania. Na drugą część pytania współczesna filozofia polityki próbuje odpowiedzieć. Te odpowiedzi są ważne z punktu widzenia wyodrębnionych aspektów i obszarów funkcjonowania władzy, w których istnieje realna szansa osiągnięcia konsensusu. Najbardziej znaczącą w tym zakresie wydaje się koncepcja J. Habermasa. Jest ona wtopiona w wizję dobrego społeczeństwa, które cechować powinno porozumienie społeczne

wytworzone na drodze powszechnego, nie podlegającego ograniczeniom dialogu. Trzy elementy konstytuują taką wizję:

- diagnoza sytuacji kryzysowej we współczesnym społeczeństwie,
- teoria działania komunikacyjnego (niezakłóconej komunikacji, czyli dialogu toczącego się bez wewnętrznych i zewnętrznych ograniczeń, tworzącego szczególnego rodzaju światopogląd komunikacyjny),
- przejście od teorii do praktyki – władza w ujęciu komunikacyjnym postrzega samą siebie nie w przemocy, tylko w pewnym sposobie porozumiewania się, niezakłóconej komunikacji będącej polem tworzenia sensów i uzgodnień¹⁴.

W konsensualnym ujęciu władzy państwowej, kwestią rodzącą legitymizacyjny problem jest uznanie warunków gry i pozycji podmiotów uczestniczących w tym dialogu. W odniesieniu do form władzy publicznej zarówno płaszczyzny uzgodnień, jak i warunki dyskursu są w znacznie większym stopniu osiągalne.

6. Asymetria podmiotów władzy – złożone konfiguracje

W teoriach formalnych asymetria podmiotów władzy jest traktowana jako zderzenie dwóch przeciwnych sił, będących w dyspozycji podmiotów stosunków władzy, a sama władza A nad B , jest równa maksimum siły, z którą A może wpływać na B , minus maksimum przeciwstawnej siły, która B mobilizuje w przeciwnym kierunku. Asymetryczność w stosunku władzy może przybierać bardziej złożone, wyrafinowane formy i poza bilansowaniem zwrotnego oddziaływania może np. oznaczać mniejszą korzyść wynoszoną przez poszczególne podmioty z konkretnej relacji. Ten skomplikowany problem, wykraczający poza szczególny przypadek opisywanej przez D. H. Wrongę władzy obustronnej, sygnalizuje, że w stosunkach władzy nie ma się do czynienia z trwałymi relacjami podporządkowania, a to komplikuje zarówno charakterystykę pozycji jednostki wobec władzy, jak i procesu legitymizacyjnego. Przykładem zdecydowanie różnych pozycji jednostki wobec władzy w ramach tego samego systemu politycznego czy państwa, jest przynależność jednostki do dających się wyodrębnić grup społecznych, zawodowych, których pozycja różni się wyraźnie od innych. Podejmowane działania wobec władzy silnych i dobrze zorganizowanych grup w celu zaspokajania partykularnych żądań, łatwość wymuszania korzystnych dla siebie decyzji politycznych wskazuje, że patrząc na proces uprawomocnienia z punktu widzenia podmiotowego trzeba uwzględniać dodatkowe okoliczności.

Jeśli problemem wymagającym przełamania w drodze legitymizacji jest podporządkowanie, to ważnym aspektem jest gradacja stopnia asymetryczności.

¹⁴ Zob. J. Habermas, *Faktyczność i obowiązywanie*, tłum. A. Romaniuk, R. Marszałek, Warszawa 2005, s. 166 i nast.

Kwestie asymetrii w stosunkach władzy politycznej można również rozważać przez pryzmat występujących w systemie społecznym strukturalnych uwarunkowań. Przewaga podmiotu władczego nad podmiotem podporządkowanym władzy często, jak się uważa, jest pochodną strukturalnych uwarunkowań. Strukturalne uwarunkowania są związane z rolami pełnionymi w społeczeństwie przez poszczególne jednostki, miejscem w społeczeństwie wyznaczonym wieloma czynnikami, między innymi takimi, jak wiek, płeć, majątek, dostęp do informacji i wiele innych. Władza publiczna, polityczna, stanowi uprawnienie, które wchłania te strukturalne uwarunkowania i przypisane im trwałe relacje. Strukturalne uwarunkowanie władzy jest również kluczowe dla doświadczenia władzy w codziennym użyciu, toteż analiza stosunku jednostki wobec władzy, zwłaszcza w kontekście prawowitości władzy, powinno ten fakt uwzględnić. To „doświadczenie” władzy (mniej lub bardziej uświadamiane), jest formowane i konstruowane przez trwałe relacje. Dyskutowane zagadnienie jest motywem przewodnim analiz władzy w kręgach postmodernistycznych, które z jednej strony demistyfikują tradycyjne formy uprawnocnienia, a z drugiej wskazują na konieczność uzewnętrznienia i zmiany zakamuflowanych, np. w języku, elementów opresji władzy, jako warunek legitymizacji¹⁵.

Analizując asymetrię w stosunkach władzy (definiującą pozycję jednostki wobec władzy), należy zwrócić szczególną uwagę na zjawisko występujące w systemach demokratycznych. Okresowo, w trakcie demokratycznych wyborów, ten asymetryczny stosunek ulega odwróceniu, a podmiotom podporządkowanym władzy dane jest najszersze uprawnienie władcze. To one decydują o kształcie władzy, a ściśle rzecz ujmując, decyduje większość, zgodnie z demokratycznymi procedurami wyborczymi. Nie będzie analizowana w tym miejscu, szczególnie silnie akcentowana współcześnie, „demokratyczna legitymacja” jako „nadrzędna podstawa” prawowitości władzy (lub jej braku, co jest podkreślane w analizach np. statusu większości instytucji Unii Europejskiej). Eksponując ten fakt podkreślony zostanie jeden z najważniejszych współcześnie paradoksów dotyczących relacji w obrębie władzy i najważniejsze wyzwanie z punktu widzenia procesu legitymizacji, znajdujące wyraz w bardzo silnej presji na „dodatkowe” legitymowanie działań demokratycznie wybranej władzy. Jest to szczególnie widoczne w odniesieniu do legislatury¹⁶.

Na poziomie władzy lokalnej wszystkie elementy kształtujące asymetryczny stosunek władzy, a zwłaszcza mechanizmy demokracji, mogą mieć szersze znaczenie w procesie legitymizacyjnym.

¹⁵ D. E. Litowitz, *Post-modern Philosophy & Law*, University Press of Kansas 1997, s. 125 i nast.

¹⁶ Zob. szerzej: S. Wronkowska, *Na czym polega dobra legislacja?*, „Przegląd Legislacyjny” 2002, nr 1, s. 10.

7. Władza publiczna a poziom organizacyjnej politycznej społeczności

Skorelowanie władzy z formami i poziomami politycznej organizacji społeczeństwa jest podstawą powszechnie dzisiaj używanych typologii władzy publicznej¹⁷. Jest to również punkt wyjścia dla wskazania na dodatkowe cechy władzy, charakterystyczne dla wyróżnionych typów oraz na problemy legitymizacji. Zarówno jedno, jak i drugie zjawisko ma szczególne znaczenie w analizie procesu legitymizacyjnego. Przyjęcie form organizacyjnych jest zasadniczą determinantą powstania szczególnego typu stosunków władzy i instytucjonalizacji stosunków panowania. Równocześnie rodzi podstawowy dylemat, który jest zawarty między niezbędnością zorganizowania społeczności (grupy), a politycznymi prerogatywami uprawnionego do podejmowania decyzji podmiotu. Zorganizowanie wynika z konieczności koordynowania jednostkowych akcji, określenia niezbędnego stopnia współpracy. Jest stosunkowo łatwe do uzasadnienia, bo opiera się na podzielanym przekonaniu, że jest niezbędne dla przetrwania całości i poszczególnych jednostek¹⁸. Uprawnienie polityczne, zakres i procedura politycznego działania takiego uzasadnienia nie ma. Ustalenie prerogatyw politycznych, ich zakresu, czyli uprawnienia politycznego władzy, jest „najbardziej wymagającym obszarem” budowania uzasadnienia i usprawiedliwienia. W tym obszarze toczy się gra nie tylko o uzasadnienie wyznaczonych ról, określania celów polityki, ale również zakres, treść i sposób działań władzy. Z tak zaznaczonej „dwoistości władzy politycznej” wynika szereg konsekwencji, ważnych zarówno z punktu widzenia analizy władzy, jak i jej legitymizacji.

Jednak główny problem budowania prawowitości władzy państwowej współcześnie wiąże się z zagadnieniem zmiany w sferze organizacji politycznej społeczeństwa, zbudowania wielopoziomowej struktury organizacyjnej, z rozbudowaną siecią instytucji. Są to zagadnienia zbyt dobrze znane i szeroko dyskutowane w literaturze, więc nie ma potrzeby ich szerszego omawiania. Bezsporny jest fakt, że dla części państw europejskich, w tym również Polski, ta forma organizacyjna

¹⁷ Podstawowe formy władzy publicznej są wynikiem skorelowania władzy z poziomem organizacji społeczeństwa. Władzę publiczną stanowi władza państwowa i samorządowa. W rzeczywistości problem zdefiniowania władzy publicznej jest bardziej skomplikowany i wymaga nowego podejścia, uwzględniającego przemiany w sferze władzy. Dobrym przykładem omawianego zagadnienia jest tocząca się od dekady dyskusja na temat bardziej precyzyjnego określenia podmiotowego wymiaru władzy publicznej, w związku z przyjętymi regulacjami prawnymi dotyczącymi odpowiedzialności władzy publicznej za wyrządzoną szkodę. Zob. M. Safjan, *Odpowiedzialność państwa na podstawie artykułu 77 Konstytucji*, [w:] *Odpowiedzialność władzy publicznej za wyrządzoną szkodę w świetle artykułu 77 ust 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2000, s. 9, oraz dyskusja zawarta w tym tomie: www.isp.org.pl/files/6240610820919831001149497058.pdf (31.07.2012).

¹⁸ J. L. M. Mármol, *The Sources of Legitimacy of Political Decisions: Between Procedure and Substance*, [w:] *The Theory and Practice of Legislation. Essays in Legisprudence*, red. L. L. Wintgens, Aldershot 2005, s. 259 i nast.

sprowadza się do trzech poziomów. Centralny, to w dalszym ciągu państwo, ale z punktu widzenia organizacji i funkcjonowania życia zbiorowego istotna jest również władza i instytucje samorządowe, a obecnie dodatkowo władza i instytucje ponadpaństwowej organizacji, Unii Europejskiej. Kontrowersje wobec statusu tej ponadpaństwowej formy organizacyjnej, nie mogą przesłaniać faktu bezpośredniego oddziaływania na ludzi w takim zakresie, który charakteryzuje stosunki władzy publicznej¹⁹.

W procesie budowania prawowitości władzy publicznej powstaje zasadniczy dylemat, wymagający przezwyciężenia, a który polega na dokonaniu wyboru legitymizowania poziomu organizacji. Szereg okoliczności wpływa na to, że zgodnie z powszechnie akceptowaną współcześnie zasadą pomocniczości, naturalnie preferowanym poziomem organizacyjnym jest poziom lokalny. Legitymizując jeden poziom, automatycznie delegitymizujemy drugi. Jeśli nawet przyjmie się, że jest możliwe takie zorganizowanie uprawomocnienia jednej i drugiej formy, które nie będzie miało takiego destrukcyjnego wpływu, to wymaga to nie tylko zbudowania skomplikowanych konstrukcji teoretycznych, ale przede wszystkim zrezygnowania z wartości i podważenie efektywności dotychczasowych formuł budowania legitymizacji władzy państwowej, jak np. tradycyjna koncepcja suwerenności, narodowych podstaw integracji i wielu innych.

8. Władza publiczna a zakres działania

Krokiem niezbędnym przy charakteryzowaniu władzy publicznej jest skorelowanie poziomu i typu działania. Kryterium nie jest ostre, dotyczy zarówno aspektu podmiotowego, jak i przedmiotowego. Generalnie typ działania obejmuje rozstrzygnięcia wytyczające kierunek działania i działania wykonawcze. Pierwsze jest działaniem ustalającym najważniejsze cele, a dokonywane wybory mają wyraźne podstawy aksjologiczne. Drugi typ działania ma charakter wykonawczy w ramach już dokonanego wyboru i ustalonego celu. Na tym poziomie polityczne działanie jest determinowane możliwymi strategiami, taktyką i ma charakter służebny, zinstytucjonalizowany, racjonalny i legalny. Chociaż jest związane z dużym zaangażowaniem aparatu administracyjnego państwa, nie jest to działanie tylko wykonawcze, administracyjne. Jest to działanie, które można określić jako „zarządzanie projektem politycznym”, prowadzące do realizacji wybranych celów politycznych.

Rozróżnienie przedstawionych wyżej poziomów jest lepiej widoczne z perspektywy anglojęzycznych terminów *politics* i *policy*²⁰.

¹⁹ Charakterystykę Unii Europejskiej w tym wymiarze zob.: T. Biernat, *Wspólnota prawa. O osobliwościach systemu europejskiego*, Toruń 2002.

²⁰ Podstawowe rozróżnienia, zawarte w słowniku są następujące: *Politics* – polityka, oznacza po pierwsze typ spraw politycznych, czyli związanych z państwem, rządem, generalnie spraw publicznych. Po drugie rodzaj zręcznego działania, umiejętności manewrowania w sytuacji posiadania władzy lub przewagi w ramach organizacji. *Policy* oznacza generalnie plan dzia-

W kontekście analizy dotyczącej legitymizacji władzy publicznej, przywołane rozróżnienia typów politycznego działania są, jak się wydaje, bardzo ważne. Pozwalają na wskazanie pola władzy publicznej i politycznej. Pozwalają również na wskazanie skomplikowanych relacji władzy w ramach państwa, generujących sprzeczności ważne w procesie uprawomocnienia. Syntetycznie rzecz ujmując można wskazać na trzy najważniejsze.

Pierwsza jest związana z typem uzasadnienia dla wyróżnionych poziomów działania politycznego. Na poziomie pierwszym formy uzasadnienia i usprawiedliwienia są bardzo silnie ugruntowane aksjologicznie. Tam dochodzi do rozstrzygnięć, których podstawą jest preferowany system wartości. Wynika z tego szereg konsekwencji, ale najważniejsza, jak się wydaje, jest ta, że kompetencja legitymizacyjna należy do bardzo szerokich kręgów, a praktycznie całego społeczeństwa. Wszyscy mają kompetencję do oceny, co jest sprawiedliwe, a co sprawiedliwym nie jest. Na poziomie drugim forma uzasadnienia i usprawiedliwienia jest bardziej skomplikowana i wyrafinowana. Przyjmowane strategie dla realizacji celów politycznych (odrębnie legitymowanych, a więc uzasadnionych lub nieuzasadnionych, usprawiedliwionych lub nieusprawiedliwionych) podlegają specyficznemu uprawomocnieniu, zawierającemu elementy racjonalności, wiedzy, zdolności do uczestnictwa w dyskursie i wiele innych. Kompetencje legitymizacyjne są w tym wypadku ograniczone. Skoordinowanie zarówno w praktyce politycznej, jak i w procesie legitymizacji, tych dwóch poziomów działania politycznego (*politics* i *policy*), stanowi jedno z największych wyzwań dla legitymizacji władzy publicznej.

Druga dotyczy podmiotowych związków w polityce. Fakt instytucjonalnego powiązania w polityce, a więc to, że te same osoby pełnią podwójną rolę, generuje napięcie i konflikt między dwoma segmentami polityki, a pomieszenie ról prowadzi do dekompozycji obrazu polityki. Z jednej strony przejście władzy przez partię polityczną, również w systemach demokratycznych, obsada państwowych stanowisk, jest podstawą do „upaństwowienia”, zbiurokratyzowania partii politycznej. Z drugiej powoduje to upartyjnienie władzy państwowej w tym segmencie, w którym najmniej tego upartyjniienia potrzebuje. Stwarza to dodatkowe konflikty. Co najważniejsze, jak napisał J. MacGregor Burns, „typ konfliktu jest niezrozumiały, trudno jest go wyjaśnić i usprawiedliwić, gdyż nie rządzi się określonymi prawami, powoduje rozczarowanie wśród politycznego zaplecza”²¹.

Trzecia, również związana z wyodrębnionymi typami politycznego działania, należy do najważniejszych ze względów na praktykę społeczną i znaczenie dla budowania legitymizacji władzy. Występujące związki między poziomami działania, powiązania personalne skorelowane ze strukturą organizacji, infrastrukturą instytucjonalną w ramach państwa, powodują, że może dochodzić do przekroczenia sfe-

lania, ale także (działanie powiązane z wzorcem, czymś, co wytycza kierunek) – *honesty is the best policy of life*. Także działanie, w którym jako potwierdzenie ideałów przyjmowanych przez rząd, partie polityczne, ale także organizacje, np. biznesu, realizuje się wytyczony kierunek. *Oxford Advanced Learner's Dictionary*, Oxford University Press 1990.

²¹ J. MacGregor Burns, *Leadership*, New York 1978, s. 315 i nast.

ry działania i „kompetencji” poziomowej. Przekroczenie takie zwykło się określać pojęciem upolitycznienia. Nadużywane w języku polityki pojęcie upolitycznienia zaczyna tracić swój pierwotny sens i odnosi się również do sytuacji, gdy zgola niepolityczne wydarzenia, zostają do polityki włączone. Z tego względu zaproponowane zostało dla określenia tego zjawiska pojęcie polityzacji. Jego istota sprowadza się do przekraczania wyróżnionych typów działania, tak, że w trakcie realizacji wybranego zadania politycznego podejmuje się decyzje, zasadniczo zmieniające jego sens i kierunek. Jest to tendencja, która odzwierciedla fundamentalną, wewnętrzną sprzeczność występującą w polityce. Uprawnienie polityczne, które wynika z powołania władzy do działania na rzecz wspólnoty, ustalonych celów, zostaje przesłonięte przez działania skoncentrowane na dystrybucji samej władzy, która jest postrzegana jako samoistne, najwyższe i najbardziej pożądane dobro. Polityzacja deprawuje fundamentalne instytucje państwa i działania jego organów.

Mówiąc o zakresie działania władzy publicznej nie sposób pominąć działań administracyjnych podejmowanych przez organy administracji publicznej, zarówno rządowej, jak i samorządowej. Zrównanie działań administracji publicznej z działaniami władzy jest zagadnieniem kontrowersyjnym i trudno jest podejmować w tym miejscu szerszą dyskusję, wydaje się jednak bezsporne, że działania władcze administracji, w tym również indywidualne decyzje organów administracyjnych, są realizacją władzy publicznej.

9. Prawo jako podstawa władzy

Silne powiązanie, „osadzenie”, w subsystemie normatywnym było zawsze właściwością tego typu stosunku społecznego, jakim jest władza publiczna. W odniesieniu do społeczeństw współczesnych i demokratycznej formy politycznej organizacji społeczeństwa, gdzie poziom instytucjonalizacji władzy jest bardzo wysoki, zależność ta przejawia się nie tylko w bardzo silnie rozbudowanym prawie, ale i w treści prawa. Prawo, głównie przez włączenie do systemu spożytywizowanych praw podmiotowych, wyznacza granice władzy.

Traktowanie władzy jako stosunku społecznego, którego cechą konstytutywną jest subsystem normatywny, a szczególnie prawo, wprowadza możliwość ważnych ustaleń z punktu widzenia legitymizacji. W szczególności, gdy analizuje się problem prawowitości władzy w ramach systemu demokratycznego, ta cecha władzy pozwala na wyróżnienie istotnego z punktu widzenia obszaru badawczego dwóch zagadnień.

Po pierwsze wzoru, który daje prawu uprzywilejowaną pozycję względem władzy nie tylko w momencie jej kreacji, która przebiega zgodnie z obowiązującym prawem. Poza oczywistą kwestią kojarzenia prawowitości władzy z jej legalnością, ten wzór przybiera postać zasady państwa prawa lub zasady *the rule of law*²².

²² F. D'Agostino, *The State under the Rule of Law*, [w:] *European Democratic Culture*, red. N. Parker, Routledge, 1993 s. 114.

Państwo prawa jest jednym z najdalej idących i najbardziej wpływowym wzorem, w sensie zakresu i kompleksowości powiązań prawa i władzy; jest też współcześnie podstawową zasadą konstytucyjną o znaczeniu praktycznym, również dla budowania prawowitości władzy państwowej²³. Istotnym elementem tego wzoru jest uznanie przez państwo zasady adekwatności ingerencji prawnej w życie społeczne²⁴. Podział władz, niezawisłość i instancyjność sądów, sądownictwo konstytucyjne, sądownictwo administracyjne – to tylko niektóre instytucje chroniące praworządność i państwo prawa²⁵. Państwo prawa jest gwarantem praworządności i to w jej postaci „kwalifikowanej”, tzn. w wymiarze materialnym.

Po drugie, biorąc po uwagę zjawiska wewnątrzsystemowe, należy zwrócić uwagę na inny znaczący fakt. Dominacja zasady państwa prawnego, w połączeniu z powszechnym zjawiskiem „pozytywizacji” prawa, spowodowała przesunięcie na dalszy plan innych norm i zasad, przede wszystkim etycznych, których ranga i znaczenie dla funkcjonowaniu władzy nie może być kwestionowana. Mówiąc inaczej, związki władzy publicznej, zwłaszcza państwowej z prawem ulegają przekształceniu ze względu na charakter „środowiska normatywnego”, w którym są realizowane.

Aktualny model funkcjonowania władzy publicznej i działania politycznego jest determinowany współwystępowaniem sygnalizowanych zjawisk, rozbudowanej regulacji prawnej pochodzącej z różnych źródeł, wzrastającego uprawnienia politycznego różnych podmiotów, przejmujących uprawnienia władcze państwa, sądowe rozstrzyganie powstałych na tle polityki sporów i zaangażowani sądów w działania polityczne.

²³ Oczywiście nie wszystkie elementy „wzoru” podlegają chociażby częściowemu urzeczywistnieniu. Zasadniczy wymiar pozostaje jednak niezmienny, tzn. ma się do czynienia z modelem „obecności prawa” w stosunkach władzy stanowiących istotny punkt odniesienia dla procesu legitymizacyjnego. „Państwo prawa – napisał J. Woleński – jest tzw. ideą regulatywną, tj. pewnym ideałem, do którego zmierzają konkretne ustroje. Żadne państwo nie jest w pełni państwem prawa i nigdy nie będzie. Natomiast nie jest rzeczą obojętną, ile jest państwa prawa w danym organizmie społecznym funkcjonującym tu i teraz, tj. w kreślonym czasie i miejscu”. idem, *Zawody prawnicze w państwie prawa*, [w:] *Notariat w polskim systemie prawa*, Kraków 2002, s. 40.

²⁴ „Ingerencja ta winna być w każdym przypadku uwarunkowana względami na ochronę interesów państwa lub ważnych wartości akceptowanych społecznie (zdrowia, bezpieczeństwa, pokoju społecznego, moralności publicznej, środowiska naturalnego, zasad współżycia społecznego, prawnie chronionych dóbr osobistych innych osób, demokratycznych reguł funkcjonowania systemu politycznego). Zakres i głębina ingerencji prawnej winna pozostawać w proporcji do potrzeb gwarantowania uznanej za nadrzędną wartości. Tym samym nie powinna to być ingerencja nadmierna, krępująca swobodę jednostki (jakkolwiek, zarazem wystarczająca dla zabezpieczenia chronionej wartości)”. M. Grzybowski, *Państwo prawa*, [w:] *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*, red. B. Szmulik, M. Żmigrodzki, Lublin 2002, s. 112.

²⁵ J. Woleński, *op. cit.*, s. 40.

10. Instytucjonalny wymiar władzy

Instytucjonalizacja władzy, rozumiana jako jej sprawowanie za pośrednictwem wyodrębnionych i wyspecjalizowanych instytucji, jest – obok wymiaru prawnego – istotną cechą współczesnego państwa. Normy prawne odnoszą się również do sfery instytucjonalnej władzy, ale nie są jedynym wskaźnikiem identyfikacyjnym tej cechy. Instytucje władzy są wprowadzane konstytuowane przez ogólne reguły, zasady, ale tworzą skomplikowaną strukturę organizacyjną, ukształtowaną funkcjonalnie, terytorialnie, historycznie, pragmatycznie. Wybór między podstawowymi zasadami jednolitości i podziału władzy i zastosowanie tej ostatniej dla ukształtowania instytucji we współczesnych państwach demokratycznych, stanowi rodzaj „klucza instytucjonalnego”, a hierarchizacja wydzielonych władz jest ważnym jego uzupełnieniem.

Szczegółowe relacje między wyodrębnionymi instytucjami władzy ustawodawczej, wykonawczej i sędziowskiej stanowią o charakterystyce systemów ustrojowych współczesnego państwa demokratycznego i nie tylko mogą, ale również wpływają na proces legitymizacyjny. Jest to zjawisko ściśle związane z historią i kulturą polityczną poszczególnych społeczeństw, które w tym miejscu nie będzie omawiane, gdyż wymagałoby to szerszego uzasadnienia. Podkreślić jedynie należy fakt, że wymieniony wyżej typ uwarunkowania wpływa generalnie nie tylko na system ustrojowy, ale na cały proces instytucjonalizacji. Instytucje władzy państwowej, a szerzej władzy publicznej, pod wpływem tych uwarunkowań, ale także w funkcjonalnej korelacji z realizacją zadań publicznych oraz w powiązaniu ze strukturą terytorialną państwa i podziałami administracyjnymi, tworzą mniej lub bardziej rozbudowany zespół instytucji władzy. Tym instytucjom są przypisane określone kompetencje, uprawnienia władcze i to one, a nie abstrakcyjnie ujmowana władza państwowa, uczestniczą w procesie legitymizacji. Ważne dla tego procesu „doświadczenie władzy”, wynoszone przez jednostki z relacji władzy, jest odnoszone do tych konkretnych instytucji.

Funkcjonowanie instytucji bazuje na podmiotach zajmujących stanowiska, które są przypisane do konkretnych instytucji władzy, z określonymi kompetencjami oraz integralnie związanymi mechanizmami władzy. W praktyce ma się więc do czynienia z dwoma nakładającymi i uzupełniającymi się sferami władzy, instytucjonalną i podmiotową, które nie definiują w sposób jednolity i trwały stosunków panowania i pozycji jednostki wobec władzy. Podlegać też mogą odrębnemu, niejednolitemu procesowi uprawomocnienia. Szczególnie w wymiarze władzy państwowej jest to pole, na którym rodzi się wiele kontrowersji i sprzeczności determinujących sam proces legitymizacji. Legitymowane instytucje władcze wraz z właściwymi im procedurami funkcjonowania, np. parlament, mogą zderzać się z delegitymizującymi działaniami podmiotów (posłów), zwłaszcza wtedy, gdy większość zdolna do podejmowania decyzji, jest wyłaniana czysto arytmetycznie.

Jeden z podstawowych problemów, związanych z kształtowaniem prawowitości władzy publicznej, polega na tym, że w relacjach między jednostkami a instytucjami, pojawiają się dwa tylko częściowo współzależne odniesienia. Stosunek jednostki do władzy, postrzeganie władzy, obejmuje z jednej strony instytucję władzy, „oderwaną” od praktycznego działania, z drugiej zaś konkretne przejawy funkcjonowania instytucji, władzę tej instytucji realizowaną za pośrednictwem konkretnych osób, reprezentujących określone opcje polityczne i prezentujących charakterystyczne sposoby działania. Instytucje, zwłaszcza ustrojowe, są względnie stabilne, działania polityczne władzy państwowej zmienne. To powoduje powstanie napięć i sprzeczności²⁶.

Poruszana kwestia jest ilustracją zjawiska szerszego, ważnego, bo ukazującego nowe sytuacje w relacjach: jednostka – państwo – władza – prawo. Tym szerszym zjawiskiem jest przemiana we wszystkich obszarach życia społecznego, w sferze władzy, prawa, polityki, która stwarza nowy typ problemów wymagających przezwyciężenia w procesie legitymizacji.

11. Dywersyfikacja władzy

W kontekście omawianych zagadnień, jednym z ważniejszych jest zjawisko dywersyfikacji władzy. Dywersyfikacja oznacza rozproszenie i podzielenie władzy w bardzo złożonej konfiguracji podmiotowej, zarówno wewnątrz państwa, jak i poza nim, m.in. przez włączenie do gry innych podmiotów, np. organizacji pozarządowych, stowarzyszeń, korporacji, instytucji finansowych i innych. Ten skomplikowany problem wymaga pogłębionej refleksji teoretycznej, ale bezsporny wydaje się fakt wyraźnych ograniczeń władzy państwowej. Bardzo trafnie tę sytuację przedstawił Lech Morawski pisząc:

[...] państwo traci monopol decyzyjny w najważniejszych sprawach społecznych i politycznych. Suwerenność państwa jest konfrontowana ze wzrastającą autonomią podsystemów, organizacji i grup społecznych, a polityce państwa przeciwstawiają się nie tylko niezależne subpolityki innych elementów systemu społecznego, ale i coraz mniej skłonne do bezrefleksyjnego posłuszeństwa jednostki ludzkie. Pozytywistyczna koncepcja prawa podnosząc roszczenie do uniwersalności, do regulowania społecznych procesów za pomocą maksymalnie ogólnych i abstrakcyjnych reguł, na co taki nacisk kładła zwłaszcza myśl liberalna, nie licząc się z procesami funkcjonalnej i społecznej dyferencjacji, doprowadziła nie tylko do kryzysu efektywności regulacji prawnych, ale spowodowała także kryzys legitymizacyjny prawa, który wyraża się w jawnej lub częściej ukrytej odmowie posłuszeństwa prawu w sytuacji, gdy

²⁶ Zagadnienie obiektów legitymizacji najszerzej omawiane jest w teorii zaprezentowanej przez D. Eastona. Jej podstawą jest wyróżnienie trzech obiektów: wspólnoty politycznej, ustroju i władz. Pierwszy obiekt nie jest bezpośrednio związany z instytucją uprawomocnienia. Poparcie uprawomocniające odnosi się do ustroju i władz. Idem, *A System Analysis of Political Life*, Chicago 1979, s. 270.

okaże się ono arbitralne z punktu widzenia interesów określonych podsystemów, grup społecznych czy jednostek ludzkich²⁷.

Na omawiane zjawisko należy spojrzeć przez pryzmat odmitologizowanej koncepcji suwerenności władzy państwowej. To jeden z istotniejszych problemów odpowiedzi na pytanie, jak w sytuacji kruszenia się przypisanej państwu suwerenności i związanych z tym jego prerogatyw, będzie kształtowana legitymacja władzy²⁸. W konsekwencji jest to zagadnienie, które można przedstawić w postaci dylematu, możliwości korzystania przez władze publiczne z autorytetu państwa, a konieczności budowania autorytetu własnego na bazie odrębnych przesłanek.

Inny, bardzo ważny aspekt tego zagadnienia, wiąże się z dynamiką modeli funkcjonowania władzy publicznej, zwłaszcza władzy lokalnej i administracji publicznej²⁹. Działania oparte na wzajemności i współzależności w opozycji do hierarchiczności i niezależności, stanowią istotę funkcjonowania władzy publicznej w ramach powiązań organizacyjnych. W konsekwencji typy powiązań, a nie same organizacje, są centralną kategorią analityczną w badaniach nad władzą realizowaną w ramach powiązań sieciowych³⁰.

12. Władza a stosunki zewnętrzne

Znaczącym elementem, który wpływa na stosunki władzy, są procesy globalizacyjne. Ten problem jest na tyle szeroko dyskutowany, że nie ma potrzeby przytaczania argumentacji uzasadniającej przyjmowaną tezę. Wprawdzie wokół samego pojęcia globalizacji i jego związków z instytucjami politycznymi, z władzą, pojawia się wiele kontrowersji³¹, sam problem wpływu nie budzi wątpliwości. Ważną kwestią jest „deetatyzacyjne” oddziaływanie globalizacji. Warto podkreślić, że w wyniku takich zjawisk, jak m.in. powstania ponadnarodowych struktur ekonomicznych, organizacyjnych i mieszanych, doszło do zmiany relacji między tradycyjnie ujmowanym

²⁷ L. Morawski, *Główne problemy współczesnej filozofii prawa. Prawo w toku przemian*, Warszawa 1999, s. 32.

²⁸ Na temat rozumienia i zmian zakresu suwerenności w świecie współczesnym zob.: T. Biernat, *The Lack of Sovereignty in Contemporary World. Implications for Legitimacy*, „Polish Political Science Yearbook” 2001.

²⁹ Szerzej na temat modeli administracji publicznej, menedżerskiego zarządzania publicznego oraz partycypacyjnego zarządzania publicznego, zob.: H. Izdebski, *Introduction to Public Administration and Administrative Law*, Warszawa 2006, s. 54 i nast.

³⁰ J. Peterson, *Policy Networks*, July 2003, 90. Reihe Politikwissenschaft, Political Science Series, www.ihs.ac.at/publications/pol/pw_90.pdf (31.07.2012). Zob. także: J. Supernat, *Administrowanie przez sieć*, [w:] *Administracja publiczna – obywatel, społeczeństwo, państwo*, red. A. M. Sosnowski, Wrocław 2006.

³¹ J. Guść, K. Łokucijewski, *Globalizacja a juredykacja. O wpływie globalizacji na skalę prawotwórstwa w liberalnym państwie demokratycznym*, [w:] *Filozofia prawa wobec globalizmu*, red. J. Stelmach, Kraków 2003.

porządkiem politycznym i prawnym³². Powstanie wielkich, ponadnarodowych korporacji spowodowało odrealnienie władzy, między innymi przez osłabienie instytucji władzy publicznej, związku prawa z państwem, przez zwiększoną rolę regulacji korporacyjnych, wpływów korporacji na treść prawa.

Ściśle z tym związana jest ekstensyfikacja instytucjonalna. Polega ona na radykalnym poszerzaniu się kompetencji już istniejących instytucji oraz tworzeniu nowych instytucji na wielu poziomach. „Multicentryczność” instytucjonalna i związana z tym „multicentryczność” prawa powoduje powstanie złożonych, a przez to mało czytelnych dla społeczeństwa konfiguracji władczych. Podejmowane w tych warunkach działania władzy publicznej są bardzo często odbierane jako „bezzasadność” władzy, rzutując na jej legitymizację. Występowanie tego zjawiska ma wpływ zarówno na całość instytucjonalnego systemu władzy, jak i na jej strukturę, na poszczególne instytucje i sposób ich działania. W krańcowych przypadkach może prowadzić do zablokowania politycznego działania przez zderzenie kompetencji instytucji.

Podsumowanie

Zachodzące zmiany w otoczeniu kulturowym, politycznym, ekonomicznym i prawnym, decydują o kształtowaniu współczesnych form i struktur władzy publicznej. Są one równocześnie istotnymi determinantami wyznaczającymi ukierunkowanie procesu legitymizacji władzy publicznej. Spośród wymienionych kilka ma zasadnicze znaczenie.

Zgodnie z powszechnie akceptowaną współcześnie zasadą pomocniczości, naturalnie preferowanym poziomem organizacyjnym jest poziom lokalny. W obszarze władzy publicznej, zwłaszcza realizowanej na poziomie samorządowym, korporacyjnym i w innych formach, „osłabienie” argumentu siły i zagrożenia jego użycia jest zauważalne, a to pozwala na poszukiwanie bardziej „czytelnych” argumentów legitymizacji. Na poziomie władzy lokalnej wszystkie elementy kształtujące asymetryczny stosunek władzy, a zwłaszcza mechanizmy demokracji, mogą mieć szersze znaczenie w procesie legitymizacyjnym.

W niektórych wymiarach władzy publicznej konsensualne uznanie warunków gry i pozycji podmiotów uczestniczących w dialogu jest łatwiejsze. W odniesieniu do form władzy publicznej i realizowania polityki sieciowej oraz szerokich form współpracy, między innymi w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, zarówno płaszczyzny uzgodnień, jak i warunki dyskursu są w znacznie większym stopniu osiągalne.

Powstałe problemy, których tylko część została wskazana w tym opracowaniu, w niewielkim stopniu mogą być przewyżczone przy użyciu dotychczas wypra-

³² J.-R. Capella, *Globalization: A Political and Legal Dilemma*, [w:] *Law and Justice in a Global Society*, red. M. Escamilla, M. Saavedra, Granada 2005, s. 32.

cowanych formuł legitymizacyjnych, a więc wymagane jest poszukiwanie nowych rozwiązań. Nowy paradygmat może być budowany w nawiązaniu do wyłaniających się form realizowania władzy publicznej, które najlepiej wyraża formuła *more governance and less government*. Oparcie koncepcji legitymacji władzy publicznej na idei *interactive governance*³³ wydaje się współcześnie właściwym rozwiązaniem.

³³ Na temat koncepcji *interactive governance* zob.: J. Kooiman, *Interactive Governance and Governability: An Introduction*, „The Journal of Transdisciplinary Environmental Studies” 2008, Vol. 7, No. 1, s. 2 i nast.

Józef Filipek

Podstawa prawna i podstawa faktyczna działalności administracyjnej władzy publicznej



W mechanizmie działania, do którego należy sprowadzić istotę prawa, nie da się uniknąć zwrócenia uwagi na różnice, jakie zachodzą pomiędzy podstawami prawnymi i podstawami faktycznymi administracyjno-prawnych uprawnień i obowiązków z jednej, a podstawami prawnymi i podstawami faktycznymi cywilno-prawnych uprawnień i obowiązków z drugiej strony. W podjętym tu artykule wydobyte zostaną te różnice i jednocześnie przedstawione będzie twierdzenie, że nie mogą one być takie same w zakresie prawa obligacyjnego i prawa rzeczowego w prawie administracyjnym, jak w zakresie prawa obligacyjnego i prawa rzeczowego w prawie cywilnym.

Zdeterminowanie przez prawo przedmiotowe podstaw prawnych i podstaw faktycznych jest bezprzedmiotowe dla kwalifikowania następstw czynności lub innych zdarzeń cywilno-prawnych. Jest dla nich miarodajny subiektywistyczny punkt widzenia, charakterystyczny dla działalności w ramach praw podmiotowych jednostki. Dopiero sąd cywilny musi mieć podstawę prawną i faktyczną dla zasądzenia powództwa lub analogicznie dla wydania postanowienia stwierdzającego prawa lub obowiązki w ramach postępowania pozaprosesowego. Ale może uwzględnić albo oddalić pozew w postępowaniu spornym o wydanie wyroku, a w postępowaniu pozaprosesowym uwzględnić albo nie uwzględnić wniosek jednostki o wydanie postanowienia. Jednak nie może orzekać o prawach lub obowiązkach strony w zasięgu całego zakresu obowiązywania prawa przedmiotowego. Tylko wyjątkowo sąd może z urzędu prowadzić postępowanie dowodowe albo orzekać ponad żądanie strony. Nie ma więc dla sądu sprawy, której zakres byłby określony całkowicie w prawie przedmiotowym. Gdy prawo przedmiotowe nie ustanawia w tej mierze

wyjątków, sąd może szukać tylko podstawy prawnej i faktycznej odnoszącej się do rozstrzygnięcia w zakresie żądań stron.

W prawie cywilnym, jak długo jest ono wolne od ingerencji prawa publicznego, przemawia bez jakiegokolwiek ograniczenia ogólne domniemanie, zarówno na rzecz obowiązywania prawa obligacyjnego, jak i na rzecz obowiązywania prawa rzeczowego w całym zasięgu. Nie ma tam prawa obligacyjnego, które nie mogłoby znajdować zastosowania w zakresie posługiwania się prawem rzeczowym, tak, jak nie ma prawa rzeczowego, które nie mogłoby znajdować zastosowania w zakresie posługiwania się prawem obligacyjnym. Wiąże się to z powszechnym obowiązywaniem całego prawa cywilnego, która może być ograniczona tylko przez szczegółowe przepisy prawa publicznego.

Inaczej jest w prawie administracyjnym. Uprawnienia i obowiązki powinny tu być dostatecznie wyraźnie i dostatecznie szczegółowo określone w prawie przedmiotowo obowiązującym, mającym stanowić podstawę prawną dla następstw powodowanych czynnością lub innym zdarzeniem administracyjno-prawnym. Tylko wtedy jest ustanowiona normatywna podstawa prawna, która może znajdować zastosowanie do działalności wykonywanej w sferze rzeczywistości. W niej powinna być całkowicie określona również podstawa faktyczna tej działalności. Co więcej, normy prawa przedmiotowego upoważniają lub zobowiązują administrację publiczną do autorytatywnego wytyczenia prawnego zachowania jednostki, która jest im także podporządkowana. Tyle, że tylko administracja publiczna działa w imieniu prawa przedmiotowego, ale może mieć ona uprawnienia lub obowiązki tylko wobec adresata swojej działalności, a adresat jej działalności tylko uprawnienia lub obowiązki wobec administracji publicznej.

Tak ustanowione prawo administracyjne spełnia swoją rolę w ramach porządku prawnego w różnej postaci. Uprawnienia lub obowiązki jednostki w stosunku do pewnego zachowania mogą już być w pełni skonkretyzowane w normach obowiązującego prawa ustawowego i jest zbędna dalsza ich konkretyzacja przez administrację publiczną, aby prawna lub faktyczna jej działalność wykonywana w sferze rzeczywistości była sankcjonowana przez prawo przedmiotowe. Mówi się wtedy zwykle o tzw. nakazach, zakazach lub normatywnych zarządzeniach, w których administracja publiczna jest powołana do stosowania w razie potrzeby środków przymusu wobec jednostki. Za przykład nakazu ustawowego może służyć między innymi obowiązek zgłoszenia urzędnikowi stanu cywilnego danych dotyczących urodzenia dziecka, zgonu osoby lub małżeństwa wyznaniowego. Natomiast z zakazem ustawowym ma się do czynienia wtedy, gdy ustawodawca zabrania jednostce określone działanie, zaniechanie lub znoszenie.

Normatywne zarządzenia są najbardziej zróżnicowane. Mogą nakładać obowiązki albo przyznawać uprawnienia z wszystkimi konsekwencjami dotyczącymi stosowania następstw prawnych.

Konkretyzowanie uprawnień lub obowiązków ujętych normatywnie w ustawie może jednak być przekazywane nienormatywnej działalności administracji publicznej. Wtedy w normach powszechnie obowiązującego prawa administra-

cyjnego jest ustanowione upoważnienie lub zobowiązanie na rzecz administracji publicznej w przedmiocie wydania aktu lub podjęcia innego działania, któremu jednostka jest autorytatywnie podporządkowana. Tą drogą norma prawna tworzy podstawę prawną dla działalności mającej mieć miejsce w sferze rzeczywistości, zarówno wtedy, gdy ta działalność ma być wykonywana z urzędu, jak i wtedy, gdy ma ona być wykonywana na wniosek jednostki. Autorytatywny charakter działania pozostaje po stronie administracji publicznej również wtedy, gdy może występować tylko na wniosek jednostki, będący konieczną przesłanką jej działania nie tylko faktyczną, lecz także prawną.

Norma prawa przedmiotowego może upoważniać administrację publiczną zarówno do wydawania aktów indywidualnych, które określają prawa lub obowiązki konkretnej jednostki, jak i do wydawania aktów generalnych, które określają prawa lub obowiązki jednostki ze względu na pewne abstrakcyjne wymagania, jakie mogą wystąpić w przypadku niektórych mniej lub bardziej licznych grup jednostek.

Z działaniem prawa administracyjnego ma się do czynienia także w przypadku zdarzeń prawnych, które nie przybierają postaci działań, zaniechań lub znoszenia. Zdarzenia te bowiem mogą powodować następstwa prawne, gdy administracja publiczna powoła się na nie wobec jednostki, albo gdy jednostka powoła się na nie wobec administracji publicznej.

W przypadku zdarzeń prawnych, które nie przybierają postaci działań, zaniechań lub znoszenia jednostki, wkraczanie ustawodawcy lub administracji publicznej w sferę wolności i praw podmiotowych jednostek jest zwykle szczególnie daleko idące, zarówno wtedy, gdy ma ono nastąpić z urzędu, jak i wtedy, gdy ma nastąpić na wniosek strony.

W obrębie mechanizmu prawa charakterystycznego dla stanu wyższej konieczności, nie mogą występować jako prawne narzędzie działania szczegółowe normy przedmiotowo obowiązującego prawa administracyjnego. Natomiast zawsze w tych stanach powinna być podjęta nienormatywna działalność administracji publicznej na podstawie ogólnych upoważnień prawa powszechnie obowiązującego. Powinna być ona oparta na tych samych przesłankach, na których jest oparte wydawanie norm prawnych. Między innymi powinna czynić zadość wymaganiom porządku prawnego przewidzianego dla prawa administracyjnego. W jej ramach powinno obowiązywać równe traktowanie jednostek. Interes publiczny powinien być oceniany według analogicznych zasad, jak w przypadku interesu indywidualnego, a nade wszystko materialne formy działania powinny determinować treść i zakres wykonywania zadań. Podobnie jak w przypadku stanu wyższej konieczności, nie ma szczegółowych podstaw prawnych dla działalności administracyjnej, nie ma też dla niej szczegółowych podstaw faktycznych. Natomiast na czoło wysuwają się regulacje dotyczące celu, sposobu działania, kompetencji oraz organizacyjno-strukturalnego ustawienia administracji publicznej, co sprawia, że ma się tu do czynienia ze stosunkiem wzmożonej zależności administracyjnej.

Ustawodawca polski poszedł bardzo prostą drogą, mianowicie mnoży upoważnienia organów administracyjnych na różnych szczeblach do stanowienia norm

prawa przedmiotowego mających obowiązywać w stanie wyższej konieczności. Brak ostrego określenia odpowiedzialności za realizację wymienionych norm prawnych powiększa jeszcze ujemne rezultaty na tym polu. Toteż niska skuteczność polskiego systemu prawa obowiązującego w stanach wyższej konieczności, nie daje długo czekać na efekty. Wydaje się, że władza wykonawcza powinna być upoważniona przede wszystkim do elastycznego stosowania skutecznych form nie tyle normatywnego, ile nienormatywnego działania odpowiednio dobranych przez organ administracyjny w obliczu faktycznie już istniejących stanów wyższej konieczności i ta jego działalność powinna obejmować uprawnienia i obowiązki niezbędne dla ich opanowania lub zmniejszenia ich ujemnych skutków.

Dwustronne, administracyjno-prawne formy działania, które są wynikiem zgodnego oświadczenia woli zarówno administracji publicznej, jak i jednostki, należą do prawa administracyjnego, albowiem są nie tylko podporządkowane prawu administracyjnemu lecz także według norm prawa administracyjnego podobnie, jak administracja publiczna, jednostka ma w ich obliczu prawa i obowiązki oparte na prawie przedmiotowym i jest przez administrację publiczną nadzorowana.

Uprawnienia i obowiązki administracji publicznej nie mogą przechodzić do rąk jednostki, a uprawnienia i obowiązki jednostki do rąk administracji publicznej. Dlatego nie są możliwe w obrębie prawa administracyjnego stosunki obligacyjne w obu tych zakresach. Prawo administracyjne powinno regulować upoważnienia i zobowiązania do poddania prawu przedmiotowemu ogólnych wolności lub swobód prawnych oraz praw podmiotowych wtedy, gdy jest to niezbędne. Do takiej roli przeznacza go porządek prawny. Nie można nabywać wierzytelności lub zaciągać zobowiązań administracyjno-prawne w obrębie samej władzy publicznej albo w obrębie stosunków łączących same jednostki.

Zarówno obligacyjne prawa i obowiązki, jak prawa i obowiązki na rzeczach, mają w prawie administracyjnym autorytatywny charakter w postaci, która jest cechą prawa przedmiotowego. Nie mogą one być wynikiem zdolności prawnej lub praw podmiotowych ani po stronie władzy publicznej, ani po stronie jednostek. Przesłanki ich powstania i następstwa, jakie wywołują, są określone wyłącznie przez normy prawne, co nadaje im bardzo rygorystyczne oblicze.

W kształtowaniu przedmiotu obligacyjnego prawa administracyjnego przypada nie jedyna, niemniej rozstrzygająca, rola prawu materialnemu. Tylko normy tego prawa określają względnie trwale uprawnienia i obowiązki w ramach administracyjno-prawnego porządku prawnego. Ich moc wiążąca nie ogranicza się do konkretnych spraw rozpatrywanych w praktyce, ale rozciąga się na wszystkie podmioty, które mogą zetknąć się z daną sprawą i na każdy przedmiot działania, dla którego jej następstwa nie są obojętne. Są też w zasięgu prawa materialnego sprawy rozpatrywane do końca, albowiem zarówno stan faktyczny, jak i adresat powinien być w jego działaniu określony. Inne normy wyodrębniane coraz częściej w prawie administracyjnym nie mogą swym znaczeniem zastępować prawa materialnego. Można to natomiast powiedzieć o normach określających miejsce organów administracyjnych w strukturze administracji publicznej. Z natury rzeczy określają one zasięg wystę-

powołania organów administracyjnych w imieniu administracji publicznej. Poza tym w ocenie prawidłowości działania administracji publicznej, ich naruszenie może być wyłącznie przesłanką stwierdzenia, że organ naruszył swoje obowiązki w zakresie właściwości rzeczowej, funkcjonalnej lub miejscowej, ale nie uzasadniają jeszcze po stronie administracji publicznej, że naruszyła ona podstawę prawną lub faktyczną swojej działalności.

Roli prawa materialnego nie mogą spełniać także normy określające zdolność do czynności prawnych lub zdolność prawną jednostki w zakresie prawa administracyjnego. Gdy Kodeks postępowania administracyjnego odwołuje się w tym zakresie do odpowiednich instytucji cywilistycznych bez liczenia się z odrębnością prawa administracyjnego, pomija on w gruncie rzeczy podstawowe założenia mechanizmu tego prawa.

Za to swój udział w materialnym, obligacyjnym prawie administracyjnym mają normy regulujące ustrój i zadania administracji publicznej. Określają one wiążący zakres, cel lub kierunek działania administracji publicznej, niekiedy w całym zasięgu występowania prawa administracyjnego albo, częściej, dla różnych jego dziedzin. Gdy obowiązują wyłącznie dla pewnych stosunków administracji publicznej z jednostką, zależność jednostki od administracji publicznej jest w tym zakresie odpowiednio większa, albowiem z braku szczegółowych norm prawa materialnego, pozostawiona jest władzy publicznej stosunkowo rozległa sfera działania w ramach uznania administracyjnego.

Natomiast normy określające prawa lub obowiązki na rzeczach wnoszą jedynie dla podmiotu, do którego należą, nakazy lub zakazy co do korzystania z rzeczy lub zarządzania nią według swego uznania z wyłączeniem innych osób. W takim znaczeniu normy rzeczowego prawa administracyjnego są jednak narzędziami działania, które przy zachowaniu normatywnego obowiązywania, zawsze jednocześnie powodują także następstwa prawne w sferze rzeczywistości. Tym samym po prostu zmieniają stan faktyczny będący ich przedmiotem, w stan prawny bezpośrednio wiążący.

Takie działanie nie jest wyłączną cechą rzeczowego prawa administracyjnego, albowiem w analogiczny sposób działają normy prawa karnego, a nawet normy prawne obowiązujące w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej lub porządkowej. Jednakże normy administracyjnego prawa rzeczowego mogą nie ograniczać się do ustanowienia podstawy faktycznej dla obligacyjnej działalności administracyjno-prawnej, bo mogą jednocześnie współkształtować podstawę prawną dla tej działalności wraz z normami prawa obligacyjnego, które również bez prawa rzeczowego jest niezbędne dla jej istnienia.

W konsekwencji prawo rzeczowe jest ustanawiane, zmieniane lub uchylane według zasad, które odnoszą się do ustanawiania, zmieniania lub uchylania normatywnie wiążących źródeł prawa przedmiotowego, co zapewnia dużą elastyczność w działaniu jego treści i zakresu obowiązywania. Ale jednocześnie, w odróżnieniu od prawa obligacyjnego, może ono dotyczyć tylko materialno-prawnej treści swego obowiązywania, którą wyłącznie wtedy można uzupełniać regulacjami

odnoszącymi się do kompetencji organów administracyjnych do jego stosowania, znamion podmiotów mających być jego adresatami albo form lub procedury działania, gdy rzecz ma być jednocześnie przedmiotem obligacyjnych uprawnień lub obowiązków.

Akt prawnie wiążący nie może być adresowany do rzeczy. Rzecz jest indywidualna i niepowtarzalna. Nie są też prawa i obowiązki na rzeczach wynikiem zaszłości albo nastawione na wydawanie aktów mających wywołać następstwa prawne. Jedynie naruszenie lub niewykonanie uprawnień lub obowiązków na rzeczach może rodzić następstwa prawne na analogicznych zasadach, jak w przypadku naruszenia lub niewykonania uprawnień lub obowiązków w zakresie prawa obligacyjnego.

Skoro każda rzecz jest konkretna, nie ma możliwości określania uprawnień lub obowiązków na rzeczach, które posługiwałyby się analogicznymi procesami wnioskowania jak prawo obligacyjne. W szczególności nie może być rzecz punktem wyjścia albo rezultatem wnioskowania teleologicznego. Rzecz może być analizowana ze względu na jej składniki, może być opanowywana przez ludzkie zmysły albo aparaturę zwiększającą możliwości jej poznania, ale nie może być poddana badaniu prawa. Gdy prawo obligacyjne jest nastawione na wydawanie aktów opartych na normach prawnych lub posługiwanie się takimi aktami, prawo rzeczowe nie może tego czynić.

W prawie publicznym jedynie prawo przedmiotowe określa prawa i obowiązki władzy publicznej i jednostki. Jednakże odpowiedzialność za naruszenie uprawnień lub obowiązków jest w różnym zakresie ustawione dla władzy publicznej z jednej i jednostki z drugiej strony. Po stronie władzy publicznej obciąża ona w różny sposób podmioty rządowe lub podmioty samorządowe oraz organy lub pracowników. Po stronie jednostek jest z reguły przewidziana w szerszym zakresie dla jednostki, aniżeli dla władzy publicznej.

Normy prawne obowiązujące w prawie rzeczowym są normami bezpośrednio obowiązującymi w rzeczywistości. Dlatego odmiennie, aniżeli w prawie obligacyjnym, nie jest potrzebne ustanowienie w ich obrębie podstaw prawnych lub podstaw faktycznych dla wprowadzenia ich w życie w jakiegokolwiek działalności wykonawczej. Normy administracyjnego prawa rzeczowego nie tworzą też, nie znoszą i nie przekształcają obligacyjnych uprawnień lub obowiązków. Mogą tylko wzmacniać albo osłabiać działanie podstawy prawnej, jaką jest potrzebna dla zadań obligacyjnych i to tylko wtedy, gdy są połączone z prawem obligacyjnym. Poza tym ich adresatem jest tylko podmiot mogący mieć prawa lub obowiązki na rzeczach. Natomiast inne podmioty ponoszą wyłącznie odpowiedzialność za naruszenie jego uprawnień lub obowiązków.

Norma administracyjnego prawa rzeczowego, która nie znajduje zastosowania w odniesieniu do konkretnego stanu faktycznego, jest normą obowiązującą abstrakcyjnie. Natomiast norma, która znajduje zastosowanie do konkretnego stanu faktycznego, jest normą faktycznie obowiązującą. Bo w szczególności powinny być wtedy podjęte działania, które są w niej przewidziane. Odtąd jednak nie jest tyl-

ko podstawą faktyczną dla uprawnień lub obowiązków na rzeczach odpowiednich podmiotów, ale w pełnym tego słowa znaczeniu określa od początku do końca ich pozycję prawną na gruncie prawa rzeczowego. Wynika to właśnie z bezpośredniego obowiązywania norm prawa rzeczowego w sferze rzeczywistości i z tego, że w takim obowiązywaniu nic nie może go zastąpić.

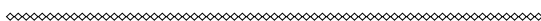
Według innych kryteriów jest ustalona granica pomiędzy obligacyjnym prawem administracyjnym a obligacyjnym prawem cywilnym. Ma ona bezwzględnie oddzielać w zakresie jej przeprowadzenia prawo administracyjne i prawo cywilne. Natomiast w zakresie prawa rzeczowego o granicy pomiędzy rzeczowym prawem administracyjnym a rzeczowym prawem cywilnym decydują kryteria użyteczności woli i interesu. Według tych samych kryteriów ustalone są podziały w obrębie prawa obligacyjnego i w obrębie prawa rzeczowego w prawie cywilnym i w prawie administracyjnym.

Każda norma obowiązuje zgodnie ze swoją treścią i zakresem działania niezależnie od tego, w którym miejscu ustawy jest umieszczona. Niemniej w praktyce przyjęła się mimochodem znamienna kolejność w uwzględnianiu wyżej poruszonych zagadnień administracyjno-prawnych. Najpierw ustawodawca umieszcza zwykle normy ustrojowe i normy zadaniowe. Potem podawane są normy ujmujące dostatecznie szczegółowo i dostatecznie wyraźnie umocowanie lub zobowiązanie administracji publicznej do podejmowania działań określających z materialno-prawnego punktu widzenia uprawnienia lub obowiązki jednostki. Następnie formułowane są kompetencje organów administracyjnych uzewnętrzniające ich właściwość do występowania w sferze prawa materialnego. Wreszcie są umieszczane raz po raz pod koniec ustawy normy, które powinny dostosowywać do prawa materialnego regulacje dotyczące form i procedury działania administracji publicznej wobec adresata działalności administracyjno-prawnej, zwłaszcza gdy są to normy odbiegające od ogólnych instytucji Kodeksu postępowania administracyjnego. Ale takie normy są bezprzedmiotowe, ilekroć za tym przemawiają wymagania prawa materialnego.



Michael Stolleis

Wandlungen des Verwaltungsrechts in der Bundesrepublik Deutschland



Jerzy Malec hat sich schon früh und ganz entschieden der Geschichte des Verwaltungsrechts verschrieben¹. Seit langen Jahren sind wir deshalb verbunden und haben freundschaftlichen Kontakt gehalten. Für mich sind Krakau, Jerzy und Dorota Malec fast zu Synonymen geworden. Mit ihnen habe ich den von polnischer Geschichte strahlenden und von deutsch-polnischer Geschichte belasteten Wawel mit Schloss und Kathedrale besichtigt, den einzigartigen Rynek Główny, das Collegium Maius, die Universität. Nun, nach rund 25 Jahren, schließen sich wieder die Kreise. Da ich selbst lange mit einer „Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland“ beschäftigt war, liegt es nahe, für Jerzy Malec auf wenigen Seiten zusammenzufassen, was in den letzten Jahrzehnten für die Entwicklung des Verwaltungsrechts in der Bundesrepublik kennzeichnend war. Für die Einzelheiten sei auf die Buchpublikation verwiesen².

¹ J. Malec, *Polska myśl administracyjna XVIII wieku*, Kraków 1986; ders., *U źródeł polskiej nauki policji w XVIII wieku*, „Krakowskie Studia Prawnicze”, R. XX, 1987, S. 159–173; ders., *Próby ściślejszego zespolenia Litwy z Koroną w latach 1764–1786*, „Lituano-Slavica Posnaniensia Studia Historica” II, 1987, S. 167–185; ders., *L’impact étranger sur l’administration locale du territoire polonais dans la première moitié du 192 siècle*, [in:] E.V. Heyen (Hg.), *Konfrontation und Assimilation nationalen Verwaltungsrechts in Europa* (19./20. Jh.), Baden-Baden 1990, S. 21–32; D. Malec, J. Malec, *Historia administracji nowożytnej*, Kraków 1997; J. Malec, D. Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2000.

² M. Stolleis, *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland*, Band 4 (1945–1990), München 2012.

I.

Die hier folgende Zusammenfassung setzt voraus, was zur Entstehung des Verwaltungsrechts aus der „guten policey“ der Frühen Neuzeit, zur voranschreitenden Verrechtlichung des 18. Jahrhunderts mit Herausbildung eines separaten „Policeyrechts“ um 1770, mit dessen Verwandlung in ein „Administrativrecht“ – parallel zum Konstitutionsrecht des 19. Jahrhunderts und schließlich zum Übergang in ein modernes „Verwaltungsrecht“ gesagt worden ist. Es schließt die Entwicklung eines alle fachlichen und territorialen Besonderheit überspannenden „Allgemeinen Teils“ im späten 19. Jahrhundert ebenso ein wie die enorme Ausweitung der Verwaltung durch den Ersten Weltkrieg, durch den Staat der Industriegesellschaft und dessen totalitäre Erscheinung im Nationalsozialismus³. Als die neu gegründete westdeutsche Bundesrepublik, die sich lange und schließlich erfolgreich als Träger der Tradition des deutschen Staates seit 1870 verstand, den Wiederaufbau nach dem Zweiten Weltkrieg begann, stellte sie als erstes den durch den Nationalsozialismus zerbrochenen „Rechtsstaat“ wieder her, ja baute ihn aus. Das war eine fast selbstverständliche, angemessene Reaktion. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit wurde neu geordnet und vereinheitlicht, ebenso die Sozialgerichtsbarkeit, die erstmals den Rang einer echten Gerichtsbarkeit erhielt, vor allem aber wurde ein Bundesverfassungsgericht errichtet, das nun seit 60 Jahren die deutsche Entwicklung entscheidend beeinflusst hat⁴. Die daneben errichteten Staatsgerichtshöfe oder Verfassungsgerichte der Länder haben vergleichsweise nur geringere Bedeutung gewonnen.

Die ersten Jahrzehnte der Bundesrepublik – bis etwa 1965 – waren also ganz der Wiedergewinnung des Rechtsstaats gewidmet. Das bedeutete zunächst formal, dass es eine streng verstandene Gewalten- oder Funktionstrennung geben sollte, weiter Garantien für die persönliche und sachliche Unabhängigkeit der Richter sowie eine für Deutschland typische Spezialisierung der Gerichtsbarkeiten, bei denen – vereinfacht gesagt – die ersten beiden Instanzen in der Verantwortung der Länder lagen, die dritte Instanz beim Bundesstaat. Das war, *grosso modo*, eine Verlängerung der älteren historischen Entwicklungslinien. Neu war dagegen die im Grundgesetz von 1949 festgelegte unmittelbare Geltung der Grundrechte (Art. 1 Abs. 3 Grundgesetz). Nachdem zunächst noch relativ unklar war, was dies praktisch bedeuten könnte, entschied das Bundesverfassungsgericht am 15. Januar 1958, in den Grundrechten „verkörpere“ sich „auch eine objektive Wertordnung, die als verfassungsrechtliche Grundentscheidung für alle Bereiche des Rechts

³ M. Stolleis, *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland*, Bd. 1, 1600–1800, München 1988; Bd. 2, 1800–1914, München 1992; Bd. 3 1914–1945, München 1999.

⁴ M. Jestaedt, O. Lepsius, Ch. Möllers, Ch. Schönberger, *Das entgrenzte Gericht. Eine kritische Bilanz nach sechzig Jahren Bundesverfassungsgericht*, Berlin 2011; M. Stolleis (Hg.), *Herz-kammern der Republik. Die Deutschen und das Bundesverfassungsgericht*, München 2011.

gilt“⁵. Von da an konzentrierte sich die Wissenschaft des öffentlichen Rechts darauf, diesen Satz für alle Bereiche auszulegen. Für das Verwaltungsrecht hieß das zweierlei: Zunächst war zu prüfen, ob die im konkreten Fall anzuwendende Norm mit dem Grundgesetz vereinbar war – keine unwichtige Frage, da aus der Zeit des NS-Staates viele ältere Normen noch Geltung beanspruchten. Dann war zu fragen, ob die Verwaltung diese (gültige) Norm auch richtig interpretiert und angewendet habe, also dem Geist und Buchstaben des Grundgesetzes entsprechend. Insbesondere war zu fragen, ob der konkrete Verwaltungsakt Grundrechte oder etwa das tragende Prinzip des Rechtsstaats, das Prinzip der Verhältnismäßigkeit, verletzt habe.

Dass dieser komplexe Prozess der „Konstitutionalisierung“ der gesamten Rechtsordnung gerade im Verwaltungsrecht sich nur schrittweise, tastend und unter vielen Diskussionen vollziehen konnte, ist nicht erstaunlich. Denn was eine relativ vage formulierte „Wertordnung“ zu den verwaltungsrechtlichen Details zu sagen hat, ist fast nie evident. Wissenschaft und Praxis „lernten“ also, mit den Grundrechten umzugehen, sie immer wieder auf neue Situationen umzusetzen und zu bestimmen, was die Grundrechte *hic et nunc* bedeuten sollten. Das führte zu einer bisher unbekannten engen Verbindung von Verfassungs- und Verwaltungsrecht, zu einer Verunsicherung der traditionell nur am Verwaltungsrecht entwickelten Dogmatik und zu einer (wie man polemisch sagte) „Abwägungsjurisprudenz“. Insgesamt aber war es ein eindrucksvoller kollektiver Lernprozess. Die bundesdeutsche (Rechts-) Gesellschaft war gewillt, die Kernaussagen der Verfassung ernst zu nehmen. Das traditionell eher autoritär angelegte Verwaltungsrecht wurde auf diese Weise erneuert, liberalisiert und auf den Schutz individueller Rechte ausgerichtet. Die schwierige Balance zwischen den von der Verwaltung zu verfolgenden objektiven und von ihr definierten „Zwecken“ einerseits, den Grundrechten der Bürger andererseits, schien so bis in die Mitte der siebziger Jahre des 20. Jahrhunderts klar zugunsten der individuellen Rechte entschieden. Es war eine Zeit der „Grundrechtseuphorie“, aber auch, wie viele beklagten, eine Zeit der „Hypertrophie des Rechtsstaats“.

In diesen siebziger Jahren ging aber die Zeit des ökonomischen Wachstums, die als „Wirtschaftswunder“ begonnen hatte, zu Ende. Es musste gespart werden. Nicht mehr alle Wünsche sozialstaatlicher Absicherung konnten erfüllt werden. Der Sozialstaat konnte nicht mehr oder nur langsamer ausgebaut werden. Immer mehr sprach man von seiner „Erhaltung“. Ebenso wurde der freie Zugang zum Bildungssystem reguliert, zunächst durch einen Numerus clausus beim Medizinstudium. Gleichzeitig wuchsen die Belastungen durch Steuern. Der Staat musste seinen Bürgern also „Eingriffe“ zumuten. So normal dies alles in Zeiten wirtschaftlicher Rezession erscheinen mochte, für eine materiell verwöhnte und an „Fortschritt“ gewöhnte Gesellschaft war es schmerzlich, und den Juristen gelang es mit dem geschilderten Instrumentarium, fast überall Einbußen an ökonomischer

⁵ *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts*, Bd. 7 (1958), S. 198–230.

Freiheit, gelegentlich aber auch Verletzungen von Grundrechten zu entdecken und mit Hilfe des Rechtsmittels der Verfassungsbeschwerde dagegen vorzugehen. Dogmatisch berief man sich auf das Sozialstaatsprinzip, auf den Gleichheitssatz und auf die Eigentumsgarantie. Dass nun auch Anwartschaften auf Altersrenten in der Sozialversicherung nun verfassungsrechtlich als „Eigentum“ behandelt wurden⁶, gehört zu diesem Bild.

II.

Wie also ging es nun in den beiden folgenden Jahrzehnten weiter, und wie verhielten sich Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtswissenschaft in der Bundesrepublik dazu? Wenigstens „Trends“ lassen sich beschreiben.

1. **Regelungsdichte.** Besonders auffällig ist die Zunahme der Regulierung insgesamt. Die Zahl der Gesetze, der Verordnungen aus den Bundesländern und im Bund sowie der Umfang des Europarechts aus Brüssel stieg rasch an. Das gleiche gilt für die internationalen Abkommen und für das nichtstaatliche globale „Recht“. Die Regelungsimpulse kamen aus der Sache selbst, etwa der technischen Entwicklung, aber auch aus der immer enger werdenden europäischen und internationalen Kooperation. Je nach konkreter Gefahrenlage oder Zielvorgabe verwendete man dann die herkömmlichen Mittel des öffentlichen Rechts (Aufsicht, Genehmigungsvorbehalt, Verbote), steuerte aber auch indirekt über Abgaben oder finanzielle Anreize des Marktes. Je größer die Vorhaben wurden, desto mehr Regelwerke waren zu beachten und desto größer wurden auch die Chancen von Opponenten, regulär oder irregulär bremsend zu wirken. Inzwischen festigt sich aber der Eindruck, dass die modernen Industriegesellschaften, die eine ausgefeilte und im Ergebnis auch erfolgreiche Sicherheitsprävention betrieben haben, mit ihrer „Verrechtlichung“ an Grenzen stoßen. Vor allem der Wettbewerb mit Weltregionen, die auf Kosten ihrer Menschen oder ihrer natürlichen Ressourcen erheblich unbekümmerter wirtschaften, wird dadurch schwierig. Ebenso lassen sich „entgrenzte“ Probleme Klimawandel, Finanzmärkte, organisierte (Kriminalität, Terrorismus) nicht wehr regional bewältigen.

2. **Öffentliches Recht – Privatrecht.** Neben der Steigerung der Regelungsdichte stellen alle Beobachter auch eine Verwischung der Grenzen zwischen öffentlichem Recht und Privatrecht fest. Schon die Vorstellung einer prinzipiellen Trennung von Staat (öffentlichem Recht) und Gesellschaft (Privatrecht) war eher ideologisches Produkt des 19. Jahrhunderts als Realität. Während des ganzen 20. Jahrhunderts wurde diese Unterscheidung immer diffuser und fand ihren praktischen Wert nur noch in der Bestimmung des richtigen Rechtsweges. Vor allem in der

⁶ *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts*, 53 (1980), S. 257–313: „Versichertenrenten und Rentenanwartschaften aus den gesetzlichen Rentenversicherungen unterliegen dem Schutz des Art. 14 GG“.

Leistungsverwaltung trat dies zutage⁷. Der intervenierende Staat, der sein Monopol hoheitlicher Steuerung sowohl mit privatrechtlich organisierten Institutionen als auch mit den europäischen Institutionen teilen musste, nutzt heute vor allem das Gesellschaftsrecht, Banken- und Finanzrecht, aber auch das Steuerrecht, um „Wirkungen“ zu erzielen. Die Durchdringung der gesamten Rechtsordnung mit „Zwecken“ lässt die Frage nach den Rechtsformen sekundär werden. Man pflegt sie pragmatisch mit Blick auf politische Durchsetzbarkeit und auf die Kosten für die öffentlichen Haushalte zu lösen.

3. Zweckorientierung. Eine Konsequenz der Steigerung der Regelungsdichte und der Diffusion der Grenze zwischen öffentlichem Recht und Privatrecht ist die Entstehung regulativer „Mischgebiete“. An die Stelle der klassischen Gebiete des Besonderen Teils des Verwaltungsrechts scheinen nun Konglomerate von Normen zu treten, die – scheinbar heterogen – durch ihren Zweck zusammengehalten werden. Ein verfassungsrechtlicher Schutzzweck, sei er ausdrücklich niedergelegt oder aus Grundrechten abgeleitet, dominiert das Regelungsfeld⁸. Ihm ordnen sich dann Normenkomplexe zu, vom Zweck geleitet und pragmatisch arrangiert, ohne eine innere Einheit oder ein striktes System zu bilden. Entsprechend schwach ist die Ausbildung „Allgemeiner Teile“, die sich entlastend und strukturierend zwischen die Verfassungsnormen und die konkrete Regelung stellen ließen. Die wesentlichen Steuerungsleistungen gehen von der Bezugnahme auf Verfassungsnormen, von sich ausbildenden „Prinzipien“ und von Ketten „gefestigter“ Rechtsprechung aus. Kodifikatorische Zusammenfassungen, die zu ruhiger Ausarbeitung, zu Ordnung und Reduktion zwingen würden, gelingen – vom Umweltrecht vielleicht abgesehen – kaum noch⁹.

4. Einheit der Verwaltung? Eine weitere Konsequenz ist der immer stärker wachsende Zweifel, ob sowohl deskriptiv als auch normativ noch von einer „Einheit der Verwaltung“ gesprochen werden kann. Je mehr juristische Personen des Privatrechts als Akteure auftreten, je mehr die Verwaltung auch Verträge schließt und ähnliche Arrangements trifft, desto weniger handelt sie einheitlich. Gewiss können alle Handlungen einer „pluralisierten Verwaltung“ der „Staatsgewalt“ zugerechnet werden¹⁰. Ebenso ist eine Rückführung auf das Prinzip der Demokratie

⁷ F. Ossenbühl, *Öffentliches Recht und Privatrecht in der Leistungsverwaltung*, in: Deutsches Verwaltungsblatt 1974, S. 541.

⁸ R. Steinberg, *Der ökologische Verfassungsstaat*, Frankfurt 1998; Siehe etwa R.J. Schröder, *Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen des Technikrechts*, in: M. Schulte, R. J. Schröder (Hg.), *Handbuch des Technikrechts*, 2. Aufl. Heidelberg 2011, S. 237 ff.

⁹ Siehe nochmals R. Wahl, *Herausforderungen und Antworten: Das Öffentliche Recht der letzten fünf Jahrzehnte*, Berlin 2006; J. Kersten, S.-Ch. Lenski, *Die Entwicklungsfunktion des Allgemeinen Verwaltungsrechts*, in: Die Verwaltung 42 (2009), S. 501–534.

¹⁰ B.-O. Bryde, *Die Einheit der Verwaltung als Rechtsproblem*, in: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer* (VVDStRL), S. 46 (1988) 181 ff. (189).

möglich¹¹. In jedem Fall verbirgt sich aber hinter dem Etikett der „Einheit“, gerade in Deutschland, eine große Vielfalt von Rechtsformen. Diese Vielfalt wiederum signalisiert, dass sich die Probleme und die Akteure selbst grundlegend verändert haben. Immer weniger greifen einfache hoheitliche Gebote und Verbote. Komplexe Lösungen müssen gemeinsam erarbeitet werden; hierbei sind allenfalls die Pfade des Verfahrensrechts noch relativ sicher, nicht aber die Ergebnisse. Insofern ist die „Einheit der Verwaltung“ ein normatives, der Demokratie immanentes Prinzip, eine Maxime der Zurechnung und eine Ordnungsidee, mehr aber nicht.

5. Kontrolle der Verwaltung. Kennzeichnend für die beiden Jahrzehnte zwischen 1970 und 1990 ist auch ein Rückschlag des Pendels in der Frage, ob der individuelle Rechtsschutz gegenüber der Verwaltung oder die Effizienz der Verwaltung den Vorrang haben sollte. Parallel zur Rekonstruktion des Rechtsstaats in der frühen Bundesrepublik, zur Entfaltung der Grundrechte und ihrer Implementation in die gesamte Rechtsordnung wurden auch die Spielräume des Verwaltungshandelns beschnitten. Die volle Rechtskontrolle über die Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe setzte sich durch, die Ermessenslehre wurde energisch verrechtlicht, das Leistungsverwaltungsrecht (Sozialleistungsrecht, Subventionsrecht) geriet unter die Herrschaft des Gesetzesvorbehalts, die kommunale Satzungsgewalt wurde eingeengt (§ 47 VwGO), Nachbarn und Konkurrenten erhielten Klagemöglichkeiten, ebenso der Bürger bei einzelnen Verfahrensschritten der planenden Verwaltung. Diese Bewegung schien, wie gesagt, in den frühen siebziger Jahren an einem Sättigungspunkt angelangt. Mit der Abkühlung der Euphorie von „Mehr Demokratie wagen“ nach der Kanzlerschaft von WILLY BRANDT sowie mit dem Vollzug großflächiger Planungen, mit denen etwa die Zahl der Kommunen um zwei Drittel vermindert worden war, stellte sich die Frage der Effizienz der Verwaltung neu. Die Stimmen, die nun auf eine Hypertrophie des Rechtsstaats, auf zu lange Verfahrensdauer und zu geringe Handlungsmöglichkeiten der Verwaltung hinwiesen, wurden wieder deutlicher vernehmbar¹². Das war nichts Neues, sondern nur eine Fortsetzung der alten Klage der Verwaltungspraxis, zwischen Gesetzgebung und Justiz die Eigenständigkeit der zweiten Staatsgewalt bedroht zu sehen. Nun fragte man, ob es nicht ein der Verwaltung allein vorbehaltenes Gebiet gebe, einen so genannten „Verwaltungsvorbehalt“¹³. Die Frage wurde verneint, aber es war doch bezeichnend, dass sie überhaupt aufgeworfen wurde. Was war, so konnte man sagen, eigentlich das ureigenste Terrain der Verwaltung? Die praktischen Probleme der Verwaltung waren gewachsen: Parteien und Bürgerinitiativen mischten sich immer stärker in Verwaltungsabläufe ein¹⁴, Naturschutzverbände führten Musterprozesse, immer mehr externer Sachverstand mit „Bindungswirkung“

¹¹ G. Haverkate, *Die Einheit der Verwaltung als Rechtsproblem*, in: VVDStRL 46 (1988), S. 217–258 (223 ff.).

¹² Bryde (Anm. 10) 188 m.w. Nachw.

¹³ H. Maurer, F. E. Schnapp, *Der Verwaltungsvorbehalt* 43 (1985), S. 135 ff., 172 ff.

¹⁴ W. Rudolf, F. Wagener, *Der öffentliche Dienst im Staat der Gegenwart*, in: VVDStRL 37 (1979), S. 175 ff. und insbes. F. Wagener, 215 ff.

wurde notwendig¹⁵, die gerichtlichen Auseinandersetzungen dauerten quälend lange¹⁶. Insofern tragen die Jahrzehnte zwischen 1970 und 1990 auch im Verwaltungsrecht die Signatur ihrer Zeit. Man operiert mit dem gewohnten Instrumentarium, will auch die Standards des Rechtsschutzes nicht senken, muss aber eine rasch sich wandelnde Wirklichkeit bewältigen¹⁷. Die politische Öffentlichkeit und die Parteien nehmen immer mehr den Ruf nach Sicherheit¹⁸ und Schutz vor Gefahren auf und formen die speziellen Rechtsgebiete (Polizeirecht und Strafrecht, Umweltrecht, Datenschutzrecht, Technikfolgenrecht, Energierecht) in diesem Sinne um¹⁹. Gleichzeitig muss der strukturell auf Expansion ausgerichtete Sozialstaat ständig beschnitten werden, um auch Zeiten der Rezession und eines dauerhaften Sockels von Arbeitslosigkeit zu überstehen. Schließlich muss das ganze Gebilde parallel zum rasch wachsenden Europarecht in Balance gehalten werden.

III.

Die Bundesrepublik Deutschland in den siebziger Jahren bis 1989 war ein freiheitlich und demokratisch regiertes Land, fest in der Europäischen Gemeinschaft und in der NATO verankert, wohlhabend und international angesehen, ein Land der Mitte²⁰. Es gab zwar eine lange Kette immer neuer innen- und außenpolitischer Probleme, darunter den die Gesellschaft aufwühlenden Terrorismus der RAF, die zeitweise hohe Arbeitslosigkeit, das wachsende Staatsdefizit, die Debatte um den NATO-Doppelbeschluss und vieles andere²¹. Aber mit den meisten dieser Probleme kämpften auch andere westeuropäische Staaten. Deutschland war weiter geteilt. Die Hoffnungen auf eine baldige Überwindung der Teilung waren gesunken. Seit dem Grundlagenvertrag mit der DDR kehrte „Normalität“ in den Beziehungen zwischen den (nun offiziell so genannten) „beiden deutschen Staaten“ ein. Seit 1973 waren beide Mitglieder der Vereinten Nationen. Die scharfen Töne aus den Zeiten des Kalten Krieges waren milder geworden, man sprach miteinander, ja es gab sogar ein Kulturabkommen (1986). Die Besuche der Bundeskanzler

¹⁵ Siehe insbesondere W. Hoffmann-Riem, *Selbstbindungen der Verwaltung*, in: VVDStRL 40 (1982), S. 187 ff.

¹⁶ R. Scholz, E. Schmidt-Aßmann, *Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsgerichtsbarkeit*, in: VVDStRL 34 (1976), S. 145 ff., 221 ff.

¹⁷ R. Wahl, J. Pietzcker, *Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag*, in: VVDStRL 41 (1983), S. 151 ff., 193 ff.

¹⁸ J. Isensee, *Das Grundrecht auf Sicherheit*, Berlin 1983; H. Bethge, *Staatszwecke im Verfassungsstaat – 40 Jahre Grundgesetz*, in: Deutsches Verwaltungsblatt 1989, S. 848 f.

¹⁹ J. Ipsen, D. Murswiek, B. Schlink, *Die Bewältigung der wissenschaftlichen und technischen Entwicklungen durch das Verwaltungsrecht*, in: VVDStRL 48 (1990), S. 177 ff.

²⁰ J. Ipsen, *Der Staat der Mitte. Verfassungsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland*, München 2009 (hierzu meine Besprechung in: Rechtsgeschichte 17 (2010), S. 246 f.).

²¹ E. Wolfrum, *Die geglättete Demokratie*, Stuttgart 2006 (Paperback-Ausgabe 2007), S. 330–390.

BRANDT, SCHMIDT und KOHL in der DDR (1970, 1981, 1987) zeigten aber, dass die Bevölkerung in der DDR die Sehnsucht nach Wiedervereinigung keineswegs aufgegeben hatte oder doch jedenfalls nach Freiheiten und nach Wohlstand „wie im Westen“ verlangte. Die Hoffnungen der Deutschen in der DDR auf eine Liberalisierung wurden immer wieder enttäuscht. Der Unterdrückungsapparat der „Staatsicherheit“ wuchs weiter an, parallel zum Anwachsen der Dissidentenszene. Die Verheißungen des Abschlussdokuments der KSZE-Konferenz (1975) entfalteten unter den Dissidenten eine geheime Sprengkraft. Aber noch schien die Zweistaatlichkeit ein Zustand der Dauer. Die Nation war also immer noch „ohne Haus“²². Sie lebte sozusagen in zwei Hälften eines Doppelhauses, verfeindet aber pragmatischer im Umgang miteinander. Die Trennung schmerzte weiter, natürlich im Osten stärker als im Westen.

Die Staats- und Verwaltungsrechtslehre, gleichzeitig mit dem Völkerrecht, soweit es die deutsche Teilung betraf, entfaltete sich in dem damit vorgegebenen nationalen und internationalen Rahmen. Sie wandte sich, parallel zum neuen Aufbruch der Europapolitik zwischen dem Abkommen von Schengen (1985) und dem Vertrag von Maastricht (1993), dem Europarecht zu, diskutierte über die institutionellen Konsequenzen der europäischen Union für die eigene staatliche Ordnung, und sie rang mit dem Problem, wie die aus der EWG von 1957 nun sichtbar herauswachsende politische Potenz der Europäischen Union zu klassifizieren sei: War diese ein spezieller Staatenbund (ein „Verbund“), ein werdender Bundesstaat, ein nichtqualifizierbares „monstrum aliquid“? Nach der jahrzehntelangen Konzentration auf den Rechtsstaat und die Entfaltung der Grundrechte, auf Leistungsstaat und Wirtschaftsverwaltungsrecht, traten nun die institutionellen Fragen wieder stärker in den Vordergrund. Die Terrorismusbekämpfung provozierte die Frage nach dem „Ausnahmestand“. Was durfte der Staat am Rande des Verfassungsrechts oder gar jenseits davon tun? Nun ging es um Beschränkungen der Grundrechte. Strafrecht, Strafprozessrecht und Polizeirecht reagierten entsprechend.

Für das Verwaltungsrecht lautete die Frage: Durfte die Verwaltung eigenständig und ohne Grundrechtsbindungen auf Gefahrenlagen reagieren? Das wurde klar verneint, aber man suchte doch in kleinen Schritten die Spielräume der Sicherheitsverwaltung zu erweitern. Da die klassische Abwehrfunktion der Grundrechte dogmatisch ausdiskutiert war, trat deren objektive Seite stärker hervor und wurde zur Begründung von Schutzpflichten des Staates ausgebaut, gewissermaßen materiell flankierend zur immateriellen Abwehrfunktion. Tatsächlich ging es um eine Ausweitung der Staatsaufgaben. Man wollte nun, laut oder leise, den stärker intervenierenden, den schützenden Staat, den Sicherheitsgaranten mit Allkompetenz. Er sollte Schutz vor Gefährdungen der inneren und äußeren Sicherheit bieten, sollte die Funktionsfähigkeit der sozialen Sicherungssysteme und eine stabile Währung garantieren, sollte Vollbeschäftigung und Wachstum liefern, weiter Schutz vor

²² A. M. Birke, *Nation ohne Haus. Deutschland 1945–1961*, Berlin 1989 (2. Aufl. 1994).

Gefahren der Kernkraft, vor der Zerstörung der Umwelt, vor dem Klimawandel, vor den Nebenfolgen der Produktion billiger Lebensmittel. Der rechtsstaatlich gezähmte Staat wurde zum steuerrechtlich finanzierten Dienstleistungsunternehmen, das mit tausend Tentakeln der Parteien und Verbände an die Gesellschaft angebunden war. Das alte Bild des neutralen, von der Gesellschaft distanzierenden, an einem abstrakten Gemeinwohl orientierten Staates als Beamtenapparat verblasste oder wurde durch die Realität des „Parteienstaates“ widerlegt.

Was der Bürger von diesem Dienstleistungsunternehmen als Gegenleistung für seine Steuerzahlung erwartete, waren konkrete und äquivalente finanzielle Transfers, aber vor allem auch das immaterielle Gut Sicherheit. Die Staats- und Verwaltungsrechtslehre arbeitete also gleichzeitig an der rechtsstaatlichen Begrenzung der Staatsgewalt wie an ihrer Ausweitung. Sie feilte an den normativen Feinstrukturen, mit denen die Transfers – von den Sozialleistungen bis zu den Industrie- und Landwirtschaftssubventionen – über die verschiedenen „Ebenen“ geleitet wurden. Das verlangte zum einen eine weit größere Aufmerksamkeit auf die Wirkungen von „Verfahren“, zum anderen aber auch immer größere Anstrengungen zur Lösung von Gerechtigkeitsproblemen, wie sie für eine in den Markt intervenierende und umverteilende Industriegesellschaft typisch sind. Wo ständig Gruppen von Leistungsempfängern gebildet und voneinander abgegrenzt werden, entstehen auch unvermeidlich und permanent Ungerechtigkeiten, die dem verteilenden Staat zugerechnet werden und von ihm wieder ausgeglichen werden müssen.

Der entwickelte Leistungsstaat als Sicherheitsgarant ist auf das Steuerungsmittel des Gesetzes (im weiteren Sinn einer regulierenden Norm) angewiesen. Die normgebundene Verwaltung hat es umzusetzen, die streitentscheidende Justiz sucht primär die den Rechtsfall „tragende“ Norm. Das unter diesen Bedingungen arbeitende Rechtssystem kann nur positivistisch orientiert sein. Anders als in der Frühzeit der Bundesrepublik, als es normativen Freiraum für rechtschöpferische Lösungen gab, bei denen man sich auf die Wertordnung des Grundgesetzes berufen konnte, zwang später die laufende Gesetzgebungsmaschinerie auf der europäischen, nationalen und föderalen Ebene primär zur Beachtung von deren Produkten. Die Autoren mochten die von der Gesetzgebung ausgehende „Normenflut“ beklagen, die „Entthronung der Staatsrechtslehre“²³ und einen „Bundesverfassungsgerichtspositivismus“ konstatieren, der als Theorieersatz daherkomme²⁴. Die Mischung aus aktiver Gesetzesproduktion im Nationalstaat und in Europa sowie ihrer Justierung durch ein ebenso aktives Bundesverfassungsgericht, zunehmend auch durch den Europäischen Gerichtshof in Luxemburg und den

²³ B. Schlink, *Die Entthronung der Staatsrechtswissenschaft durch die Verfassungsgerichtsbarkeit*, in: Der Staat 28 (1989), S. 161–172.

²⁴ M. Jestaedt, *Verfassungsgerichtspositivismus. Die Ohnmacht des Verfassungsgebers im verfassungsgerichtlichen Jurisdiktionsstaat*, in: O. Depenheuer, M. Heintzen, P. Axer, M. Jestaedt (Hg.), *Nomos und Ethos. Hommage anlässlich des 65. Geburtstages von Josef Isensee*, Berlin 2002, S. 183–228; ders., *Die Verfassung hinter der Verfassung*, Paderborn u.a. 2009, S. 39.

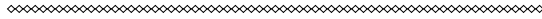
Menschenrechtsgerichtshof in Straßburg, entwickelte so viel Dynamik, dass immer weniger an theoretische Reflexion, Systematisierung oder gar an den Entwurf einer Verfassungstheorie zu denken war. Weit zurück lagen nun die Zeiten der Berufung auf ein christliches Naturrecht, auf eine geschlossene grundgesetzliche Wertordnung oder eine überpositive Gerechtigkeitsidee, wie man sie nach 1945 praktiziert hatte. Immer deutlicher wurde seit den siebziger Jahren die methodische Kritik an der Praxis vager „Abwägung“, unkontrollierbarem Gebrauch von Metaphern wie „Gefüge“ und „Spannungsfeld“, immer mehr Autoren erklärten, wieder zu einer strengeren Bindung an den Normtext und zu professionellen juristischen Verfahren zurückkehren zu wollen²⁵. Diese generelle Wendung lässt sich zum Teil aus der Methodendebatte der Jahre nach 1968 begründen, gefolgt von der Schärfung der Instrumente unter dem Einfluss der Rezeption der Analytischen Philosophie. Zum Teil artikulierte sie aber auch ein rechtspolitisches Unbehagen an Verfahrensweisen, in denen das gewünschte Ergebnis zunächst durch einen „Aufstieg“ zu behaupteten Prinzipien und anschließend durch Deduktion am Gesetzes- oder Verfassungstext vorbei gewonnen werden konnte. In jedem Fall war unbestritten: Der Vorrat an metaphysischen Gemeinsamkeiten, wie sie in den fünfziger Jahren noch beschworen werden konnten, war aufgebraucht. Der pluralistischen Gesellschaft konnte eine „geschlossene Wertordnung“ nicht mehr überzeugend vermittelt werden. Insofern musste sich der Blick wieder auf den (fiktiven) Willen des Gesetzgebers richten.

Man kann es auch als historische Hypothese formulieren: Weltanschaulich erschütterte Gesellschaften, die sich nach einem Umbruch neu finden müssen und über wenig brauchbares positives Recht verfügen, werden eher zu transzenten, metapositiven Begründungen greifen, um sich eine „neue Ordnung“ zu geben. Saturierte Gesellschaften, die eine solche Ordnung schon haben, sich in relativer Ruhelage befinden und über ausreichend normatives Material verfügen, neigen zum Gesetzespositivismus. Die Staats- und Verwaltungsrechtslehre nimmt bei dieser gesetzsespositivistischen Ausrichtung im Vergleich zum Gesetzgeber, zu Verwaltung und Rechtsprechung eine weniger bedeutende Rolle ein. Sie systematisiert, soweit möglich, die Normproduktion, schlägt Kodifikationen vor und kommentiert die Verwaltungspraxis sowie die Rechtsprechung. Da der Stoff sich immer weiter ausdifferenziert und zu neuen Teilgebieten formt, sind viele Energien dort gebunden. Die Neigung zu zentraler Theoriebildung und zur Ausarbeitung „Allgemeiner Teile“ wird entsprechend schwach sein. Das ist der Befund bis 1989, bis zum unverhofften und glücklichen Einbruch der Weltgeschichte in die bundesdeutsche Normalität. Dass die Deutschen diese Wendung auch der Bewegung „Solidarność“ und dem charismatischen polnischen Papst Johannes Paul II verdanken, ist unvergessen.

²⁵ B. Schlink, *Abwägung im Verfassungsrecht*, Berlin 1976.

Apoloniusz Kostecki

Instytucja nieograniczonego obowiązku podatkowego w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości



1. Jako przesłankę uzasadniającą tytuł opracowania można przyjąć pogląd, który wielokrotnie występował w wyrokach Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. W sposób szczególnie interesujący znalazł on wyraz w wyroku z 2003 roku¹. Zgodnie z tym wyrokiem, przepisy szczególne krajowych ustawodawstw podatkowych, dotyczące instytucji nieograniczonego obowiązku podatkowego i instytucji ograniczonego obowiązku podatkowego, budzą podejrzenia co do ich dyskryminacyjnego charakteru z punktu widzenia ogólnego zakazu dyskryminacji oraz istniejących swobód wspólnotowych w Unii Europejskiej.

Sformułowane poglądy wzbudziły z kolei podejrzenia przedstawicieli nauki międzynarodowego prawa podatkowego, że Europejski Trybunał Sprawiedliwości, podobnie jak i inne instytucje Unii Europejskiej, podejmuje działania mające na celu wzruszenie instytucji o znacznej wartości historycznej, a mianowicie instytucji nieograniczonego obowiązku podatkowego i ograniczonego obowiązku podatkowego. Towarzysząca tym podejrzeniom krytyka orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w tej dziedzinie była szczególnie intensywna. Należało się jej zresztą spodziewać, gdyż wymienione instytucje mają szczególne znaczenie nie tylko dla funkcjonowania międzynarodowego prawa podatkowego, ale nawet dla zasadności dalszego istnienia podstawowej jego części, z którą związana jest szczególnie interesująca i bogata doktryna międzynarodowego prawa podatkowego.

¹ Sprawa „Geritse”, ETS – wyrok z 12 czerwca 2003, Rs. C-234/01, DB 2003, s. 1300.

2. Nie można tracić z pola widzenia faktu, że to właśnie jednoczesne stosowanie przez poszczególne państwa instytucji nieograniczonego obowiązku podatkowego i instytucji ograniczonego obowiązku podatkowego, leżą u podstaw zjawiska podwójnego opodatkowania. Eliminowanie tego zjawiska, głównie drogą stosowania międzynarodowych umów bilateralnych i rzadziej umów multilateralnych, stanowi istotną część doktryny międzynarodowego prawa podatkowego, kształtowanej przez dziesiątki lat przez wybitnych specjalistów z zakresu międzynarodowego prawa podatkowego.

Nietrudno się domyślić, że wspomniane wyżej podejrzenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, dotyczące dyskryminujących efektów jednoczesnego stosowania instytucji nieograniczonego obowiązku podatkowego i ograniczonego obowiązku podatkowego, rodziły z natury rzeczy obawy przedstawicieli międzynarodowego prawa podatkowego co do kierunków i skutków działań Trybunału, wymierzonych w dotychczasowe reguły funkcjonowania tych instytucji.

W skrajnym przypadku tego rodzaju działania Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości mogą bowiem – jak podpowiada wyobraźnia – prowadzić pod wpływem procesów globalizacji i wyrównywania poziomu rozwoju gospodarczego poszczególnych państw do podważenia potrzeby jednoczesnego posługiwania się wymienionymi instytucjami i dokonania w ramach Unii Europejskiej wyboru jednej z tych instytucji.

Jak można sądzić, byłaby to instytucja ograniczonego obowiązku podatkowego, oparta na „zasadzie państwa źródła”, zgodnie z którą opodatkowanie dochodu następuje na rzecz państwa, na obszarze którego dochód został osiągnięty. Oznaczałoby to w rezultacie rezygnację ze stosowania instytucji nieograniczonego obowiązku podatkowego, funkcjonującego zgodnie z „zasadą państwa rezydencji”. Zakłada ona opodatkowanie na rzecz państwa rezydencji dochodów osiągniętych przez jego rezydentów, zarówno na obszarze tego państwa, jak i na obszarze innych państw.

Nietrudno zauważyć, że dokonanie wyboru na rzecz instytucji ograniczonego obowiązku podatkowego, czyli na rzecz „zasady państwa źródła”, pozwoliłoby – jak za dotknięciem czarodziejskiej różdżki – na eliminację negatywnych skutków, powodowanych jednoczesnym stosowaniem instytucji ograniczonego i nieograniczonego obowiązku podatkowego. Są to negatywne skutki nie tylko w postaci zjawiska podwójnego opodatkowania, ale również w formach jawnej lub ukrytej dyskryminacji określonych kategorii podatników, stanowiącej szczególnie przedmiot zainteresowania Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości.

Podjęcie decyzji w zakresie dokonania wyboru na rzecz instytucji ograniczonego obowiązku podatkowego nie przychodzi jednak łatwo państwu, korzystając z możliwości stosowania zasady państwa rezydencji. Spowodowałaby ona bowiem różne skutki, m.in. w postaci utraty przez nie części dochodów budżetowych, realizowanych w rezultacie możliwości opodatkowania dochodów ich rezydentów, uzyskiwanych na obszarze innych państw.

W związku z tym warto jednak na marginesie przypomnieć o podjętej w przeszłości przez liczne państwa decyzji, likwidującej podwójne opodatkowanie o charakterze międzynarodowym w zakresie podatków pośrednich. Nastąpiło to w wyniku wyboru spośród dwóch zasad opodatkowania obrotów, „zasady kraju przeznaczenia”, a pominięcie „zasady kraju pochodzenia”. Nastąpiło to w formie układu ogólnego w sprawie taryf celnych i handlu (GATT)².

3. Nasuwa się pytanie, jakie argumenty mogą przemawiać na rzecz wyboru instytucji ograniczonego obowiązku podatkowego, związanego z „zasadą państwa źródła” i rezygnacji z instytucji nieograniczonego obowiązku, u podstaw której leży „zasada państwa rezydencji”? Pytanie to jest tym bardziej zasadne, że dotychczasowe umowy modelowe OECD preferowały właśnie zasadę państwa rezydencji, o czym może świadczyć fakt, że jeszcze w umowie modelowej OECD z 1977 r., z wyłączonego uprawnienia do opodatkowania korzystało „państwo rezydencji” na podstawie postanowień 10 artykułów³, podczas gdy uprawnienie tego rodzaju przysługiwało „państwu źródła” jedynie na podstawie 4 artykułów⁴. W późniejszych tekstach tej umowy wprowadzono w tym zakresie tylko nieznaczne zmiany⁵.

Uprzywilejowanie zasady państwa rezydencji w umowach modelowych OECD stanowiło często przyczynę krytyki tych umów, które służyły głównie interesom państw wysoko rozwiniętych, nie uwzględniając natomiast sytuacji państw rozwijających się. Znalazło to nawet wyraz w rezolucji Rady Społeczno-Gospodarczej Narodów Zjednoczonych z 1967 r., której efektem było przygotowanie wzorcowej Konwencji ONZ w sprawie podwójnego opodatkowania między krajami rozwiniętymi i rozwijającymi się, wraz z komentarzem, które to dokumenty przyjęte zostały na VIII posiedzeniu Rady w dniach 10–21 grudnia 1979 r. w Genewie⁶. Konwencja ta w szerokim zakresie uwzględnia interesy państw rozwijających się, w związku z czym opodatkowanie dochodów według zasady państwa źródła nabrało właściwej rangi.

Nie powinien budzić również zdziwienia fakt, że tą samą drogą poszły państwa Paktu andyjskiego⁷, które oprócz Konwencji z 16 listopada 1971 r. w sprawie podwójnego opodatkowania, zawarły także Konwencję, której treścią była umowa wzorcowa w sprawie podwójnego opodatkowania państw Paktu indyjskiego z państwami trzecimi. Charakterystyczną cechą tej Konwencji było bowiem również

² K. W. Dam, *The Gatt – Law and International Economic Organisation*, Chicago 1970.

³ Były to art. 7, 8, 12, 13, 14, 15, 18, 19, 21 i 22 umowy modelowej OECD z 1977 r.

⁴ Były to art. 8, 13, 19, a także częściowo art. 22, umowy OECD z 1977 r.

⁵ A. Kostecki, *Z problematyki zakresu międzynarodowego prawa podatkowego oraz charakteru jego norm*, [w:] *Regulacje prawno-podatkowe i rozwiązania finansowe. Pro publico bono. Księga jubileuszowa Profesora Jana Gluchowskiego*, Toruń 2002, s. 325 i nast.

⁶ Publikacje ONZ, Nowy Jork 1980.

⁷ Pakt andyjski zawarty został 26 marca 1969 r. w Kartagenie przez Boliwię, Peru, Ekwador i Kolumbię; w późniejszym terminie do paktu przystąpiły Wenezuela (1973) i Chile (1976).

preferowanie opodatkowania dochodów i majątku według zasady państwa pochodzenia dochodu i położenia majątku, czyli ogólnie biorąc, zgodnie „zasadą państwa źródła”.

Już nawet te dwa przytoczone przykłady świadczą o zastrzeżeniach, które budzi w zakresie opodatkowania „zasada państwa rezydencji”. W literaturze sens stosowania tej zasady jest często kwestionowany⁸. Wyrażana jest również opinia, że za stosowaniem tej zasady nie przemawiają także względy słuszności (sprawiedliwości)⁹.

4. Nasuwa się z kolei pytanie, na czym polegają formy dyskryminacji, będące rezultatem stosowania instytucji ograniczonego obowiązku podatkowego w państwie źródła? Kwestia ta wymaga bliższego wyjaśnienia.

Dostrzegając mianowicie wady stosowania instytucji nieograniczonego obowiązku przez państwo rezydencji, nie można jednak pominąć istotnej kwestii, że to właśnie państwo rezydencji dysponuje danymi, które umożliwiają uwzględnienie przy opodatkowaniu minimum podatkowego oraz różnego rodzaju preferencji podatkowych związanych z sytuacją osobistą i stosunkami rodzinnymi danego podatnika. Tego rodzaju danymi nie dysponują z reguły państwa trzecie, na obszarze których podatnik osiąga również dochody, a więc państwa opodatkowujące jego dochody na „zasadzie państwa źródła”. Z tych też względów podatnicy w państwie źródła, często zresztą opodatkowani przy zastosowaniu stawki ryczałtowej, pozbawiani są faktycznie możliwości korzystania z wszelkich uprawnień w zakresie korzystania z minimum podatkowego i innych preferencji podatkowych związanych z ich sytuacją osobistą i rodzinną. W rezultacie rodzi to sytuację, która powoduje w pewnych przypadkach w zakresie opodatkowania dyskryminację podatników osiągających dochody poza obszarem państwa ich rezydencji, a więc w państwie źródła, w porównaniu z sytuacją rezydentów tego państwa.

Usunięciu skutków tej dyskryminacji, którą stosunkowo wcześniej dostrzegł Europejski Trybunał Sprawiedliwości, ma służyć w państwie źródła zastosowanie instytucji tzw. wirtualnego nieograniczonego obowiązku podatkowego.

Interesujące może być prześledzenie wpływu niektórych orzeczeń Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, których celem jest z jednej strony ujawnianie różnych form dyskryminacji, z drugiej zaś zapobieganie im, co w rezultacie w zakresie prawa podatkowego przyczynia się niejednokrotnie do ukształtowania oryginalnych instytucji prawa podatkowego, a w przyszłości może nawet skłaniać do rezygnacji z niektórych instytucji.

5. W zakresie zapobiegania negatywnym skutkom stosowania instytucji ograniczonego obowiązku podatkowego i instytucji nieograniczonego obowiązku podatkowego, powodujących w określonych warunkach jawną lub ukrytą dyskry-

⁸ K. Vogel, *Internationales Steuerrecht*, Deutsche Steuer-Zeitung 1997, s. 273.

⁹ D. Birk, *Steuerrecht*, Heidelberg 1998; K. Vogel, *op. cit.*, s. 273.

minację¹⁰ niektórych kategorii podatników podatku dochodowego, szczególnie rolę spełnia orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Wynika to głównie stąd, że kategoria podatków bezpośrednich, do których zalicza się podatki dochodowe i majątkowe, tylko w niewielkim zakresie poddana została w ramach Wspólnot procesowi harmonizacji, w odróżnieniu od podatków pośrednich.

Z tych to właśnie względów Europejskiemu Trybunałowi Sprawiedliwości przypadła odpowiedzialna, a zarazem – jak świadczy częsta krytyka jego ustaleń – niewdzięczna funkcja dokonywania – zawartej w jego orzeczeniach – oceny regulacji wewnętrznego prawa podatkowego państw członkowskich z punktu widzenia ich zgodności, zarówno z ogólnym postanowieniem art. 12 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską¹¹, zawierającym ogólny zakaz dyskryminacji ze względu na obywatelstwo, jak i z postanowieniami szczegółowymi, zakazującymi wszelkich form dyskryminacji oraz ukrytych ograniczeń na podstawie m.in. art. 39, 43, 49, czy też art. 56 tego Traktatu¹², dotyczących tzw. wolności, czy raczej „swobód wspólnotowych”.

Europejski Trybunał Sprawiedliwości orzeka w tych sprawach w trybie prejudycjalnym, wywierając istotny wpływ zarówno na sposób stosowania wewnętrznego prawa podatkowego państw członkowskich, jak i na jego kształtowanie w kierunku dostosowania do wymogów, wynikających ze wspomnianych „swobód wspólnotowych”, formułujących określone zakazy działań naruszających ich istotę. W ten właśnie sposób Trybunał przyczynia się do powstawania nowych instytucji w zakresie prawa podatkowego. Zauważyć należy, że w stosunku do podatków bezpośrednich, a głównie w stosunku do podatku dochodowego, orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości spełnia istotną rolę. Rozwój orzecznictwa Trybunału w tym zakresie przebiegał jednak stopniowo.

Przez dłuższy czas potrzeba orzecznictwa Europejskiego Trybunału w sprawie podatków bezpośrednich była negowana, a przynajmniej niedoceniana, mimo zgłaszanych w literaturze postulatów. Warto odnotować, że już w jednym z wcześniejszych orzeczeń Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie „Sotgiu” z 1974 r.¹³, sformułowano właściwą orzecznictwu Trybunału tezę, że podstawowe „wolności wspólnotowe” zawierają nie tylko zakaz jednej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową (obywatelstwo), ale także zakaz wszelkich ukrytych form dyskryminacji, które w wyniku stosowania innych cech, charak-

¹⁰ O rodzajach dyskryminacji: jawnej i ukrytej, bezpośredniej i pośredniej, poziomej i pionowej, a także odwróconej zob.: B. Brzeziński, *Zasada niedyskryminacji w europejskim prawie podatkowym. Sprawa Gilly i aktualne kierunki orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, [w:] *Europejskie prawo podatkowe. Wybór opracowań*, red. A. Olesińska, Łódź 2004.

¹¹ W pierwotnym brzmieniu Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską był to art. 6.

¹² Zakazy wynikające z przytoczonych przepisów mają na celu zapewnić swobodę przemieszczania się pracowników, prowadzenia działalności gospodarczej, świadczenia usług, a także przepływu kapitału i płatności.

¹³ ETS – wyrok z 12 lutego 1974, Slg. 1974, I-153.

teryzujących dane podmioty podatkowe, prowadzą faktycznie do tego samego rezultatu.

Z późniejszych orzeczeń Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, które wymagają bliższego omówienia w związku z tematem opracowania, na szczególną uwagę zasługują zwłaszcza dwa:

- Orzeczenie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z 12 lutego 1994 r. w sprawie „Schumacker”¹⁴,
- Orzeczenie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z 28 sierpnia 2004 r. w sprawie „Wallentin”¹⁵.

6. Waga orzeczenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie „Schumacker” z 1994 r. jest szczególna, co znalazło nawet wyraz w posługiwaniu się w literaturze określeniem „doktryna Schumackera”. W istocie rzeczy jest to doktryna wypracowana przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości, której efektem było ustalenie dla potrzeb krajowego prawa wspólnotowego szeregu interesujących zasad stosowania prawa.

W orzeczeniu tym Trybunał, nawiązując do sformułowanej poprzednio tezy w orzeczeniu „Sotgiu” stwierdził, że zgodnie z wynikami dokonanych analiz i rozważań, dotyczących dyskryminacji pośredniej, rozróżnianiu ograniczonego obowiązku podatkowego i nieograniczonego obowiązku podatkowego, właściwe jest generowanie dyskryminacji pośredniej, ponieważ z reguły nierezydent nie ma swego miejsca zamieszkania i zwykłego miejsca pobytu w państwie, w którym jego dochody podlegają opodatkowaniu.

W związku z tym Trybunał wyraził pogląd, że rezydent i nierezydent powinni znajdować się w porównywalnej sytuacji, czego jednak – zdaniem Trybunału – z reguły jest brak.

Mianowicie dochód, który nierezydent osiąga na obszarze państwa źródła, stanowi zwykle tylko pewną część całości jego dochodów, których punkt ciężkości leży w państwie jego zamieszkania. Tam też najłatwiej można ocenić – według Trybunału – jego osobistą zdolność ponoszenia ciężarów podatkowych, którą określa z jednej strony całość jego dochodów, a z drugiej zaś jego osobista sytuacja i stosunki rodzinne. Nie jest też obojętne, że informacjami niezbędnymi dla ustalenia tej zdolności dysponują organy państwa jego rezydencji.

Jak z tego wynika, Europejski Trybunał Sprawiedliwości zgodził się z funkcjonowaniem nieporównywalnych w swej naturze instytucji, a mianowicie instytucji nieograniczonego obowiązku podatkowego.

Jednocześnie Trybunał dostrzegł jednak sytuację, gdy nierezydent w swym państwie rezydencji uzyskuje jedynie nieznaczne dochody, natomiast większość jego dochodów podlegających opodatkowaniu pochodzi z działalności wykonywanej w państwie źródła. W tej sytuacji państwo jego rezydencji nie jest w stanie zapew-

¹⁴ ETS – wyrok z 14 lutego 1995, Rs C-279/93, Slg. 1995, I-225, s. 25.

¹⁵ ETS – wyrok z 28 sierpnia 2004, Rs C-169/03, Dz. Urz. UE C 217/7.

nić mu przywilejów podatkowych, które wynikają z uwzględnienia jego sytuacji osobistej oraz stanu rodzinnego. Tymczasem – jak podkreśla Trybunał – pomiędzy sytuacją nierezydenta oraz rezydenta, wykonujących porównywalną niesamodzielną działalność w tym samym państwie, nie istnieje żadna różnica, która uzasadniałaby w stosunku do nierezydenta pomijanie w państwie źródła przy opodatkowaniu jego dochodów, zarówno minimum podatkowego, jak i jego osobistej sytuacji oraz stanu rodzinnego.

7. Orzeczenie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie „Wallentin” z 2004 r. wydane zostało w trybie prejudycjalnym, przewidzianym art. 234 Traktatu o ustanowieniu Wspólnoty Europejskiej, na wniosek szwedzkiego sądu, rozpatrującego w ostatniej instancji sprawę F. W. Wallentina. Wniosek dotyczył interpretacji art. 39 Traktatu o ustanowieniu Wspólnoty Europejskiej, z którego wynika zakaz „wszelkich form dyskryminacji w zakresie zatrudnienia, wynagrodzenia i innych warunków pracy, pracowników pochodzących z państw członkowskich”.

W tym przypadku chodziło o rozstrzygnięcie kwestii, czy opodatkowanie podatkiem dochodowym w państwie źródła, dochodów osoby przebywającej jedynie czasowo w państwie członkowskim Unii i będącej rezydentem innego państwa członkowskiego, w którym nie osiąga ona żadnych dochodów, powinno następować w pełni według zasad stosowanych do rezydentów państwa źródła, czy też jedynie w ograniczonym zakresie, uzależnionym m.in. od okresu przebywania w tym państwie, zgodnie z obowiązującymi w tym państwie przepisami.

Inaczej rzecz ujmując, chodziło o rozstrzygnięcie przez Trybunał kwestii, czy stosowanie w odniesieniu do opodatkowania dochodów uzyskiwanych przez podatników nierezydentów w państwie źródła mniej korzystnych przepisów, aniżeli przepisy odnoszące się do rezydentów tego państwa, jest zgodne z art. 39 TWE, a więc nie powoduje ich dyskryminacji.

Przybliżając nieco treść orzeczenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie F. Wallentina, należy stwierdzić, że główne założenia orzecznictwa Trybunału w odniesieniu do ograniczonego obowiązku podatkowego nie uległy w zasadzie zmianie w porównaniu z orzeczeniem w sprawie Schumackera. Znalazło to wyraz m.in. w stwierdzeniu, że w zakresie podatków bezpośrednich sytuacja rezydentów i nierezydentów jest ogólnie rzecz biorąc nieporównywalna. Głównym powodem tego jest przy tym fakt, że z reguły dochód nierezydenta uzyskany w danym państwie członkowskim stanowi jedynie część jego całkowitego dochodu, osiąganego głównie w państwie jego rezydencji. Stąd też jego osobistą zdolność podatkową, którą kształtuje zarówno całość jego dochodu, jak i jego sytuacja osobista i rodzinna, łatwiej można określić w państwie jego rezydencji. W ten sposób Europejski Trybunał Sprawiedliwości dał pośrednio do zrozumienia, że akceptuje występowanie obowiązku podatkowego w dwojakiej postaci, a mianowicie w postaci nieograniczonego obowiązku podatkowego i ograniczonego obowiązku podatkowego.

Z tego też powodu odmienne traktowanie przez dane państwo członkowskie nierezydentów i rezydentów „nie stanowi zasadniczo dyskryminacji” w rozumieniu art. 39 TEW, z uwagi właśnie na naturalne różnice pomiędzy rezydentem i nierezydentem w zakresie źródeł ich przychodów oraz zdolności płatniczej, związanej z sytuacją osobistą i rodzinną.

Traktując tę sytuację jako regułę, w orzeczeniu znajduje jednak wyraz dostrzeżenie przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości szczególnej sytuacji, która rodzi jednak dyskryminację nierezydenta w przypadku odmówienia mu przez państwo niebędące państwem jego rezydencji, statusu równoznacznego z rezydentami tego państwa. Zachodzi to wówczas, gdy podmiot ten nie osiągając dochodów w państwie swej rezydencji, tub też osiągając w nim jedynie znikome dochody, pozbawiony zostaje całkowicie uwzględnienia jego osobistych i rodzinnych uwarunkowań w zakresie opodatkowania, a więc zarówno w państwie jego rezydencji, jak i w państwie źródła. W tej sytuacji państwo źródła dochodów obowiązane jest traktować ten podmiot, a więc nierezydenta, na równi z własnymi rezydentami, przyznając mu w zakresie kształtowania wysokości podatku wszelkie uprawnienia przysługujące tym ostatnim.

Nietrudno zauważyć, że wydany wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Wallentina w pełni uwzględnił jego oczekiwania, których uznania odmawiały mu szwedzkie organy skarbowe i szwedzkie sądy w toku trwającego od 1996 r., a więc osiem lat, postępowania.

Interesujące może być stanowisko w tej sprawie takiej instytucji, jak Komisja Unii Europejskiej. Otóż okazuje się, że opinia Komisji była pozytywna, podziеляjąca stanowisko wnoszącego skargę. W pewnym stopniu wskazuje ona na stosunek Komisji do obowiązywania ograniczonego obowiązku podatkowego, który jak podpowiada wyobrażnia, z powodzeniem mógłby w ramach Unii Europejskiej – przy zastosowaniu określonych zasad – wyeliminować nieograniczony obowiązek podatkowy. W ten sposób mogłoby zniknąć również zjawisko podwójnego opodatkowania i potrzeba stosowania różnego rodzaju metod zapobiegania podwójnemu opodatkowaniu, a także różnych form wzajemnej pomocy administracyjnej w sprawach podatkowych, przeciwdziałających nadużyciom podatkowym i uchylaniu się od opodatkowania.

Należy sądzić, że odpowiednia polityka regionalna, stosowana przy pomocy różnych funduszy strukturalnych, doprowadzając do likwidacji istniejących różnic ekonomicznych pomiędzy poszczególnymi regionami i państwami członkowskimi, będzie sprzyjała realizacji przedstawionej wizji w zakresie równego traktowania rezydentów i nierezydentów w poszczególnych państwach członkowskich Unii Europejskiej.

8. W związku z poprzednim stwierdzeniem, że Europejski Trybunał Sprawiedliwości dzięki swemu orzecznictwu przyczynia się do powstawania nowych instytucji w zakresie prawa podatkowego, można przytoczyć dobry przykład takiej instytucji. Jest nią mianowicie instytucja prawa podatkowego, ukształtowana

Instytucja nieograniczonego obowiązku podatkowego...

w krajowym ustawodawstwie podatkowym niektórych państw członkowskich pod wpływem orzeczenia Trybunału w sprawie Schumackera.

Stanowi ją właśnie – wspomniana wyżej – oryginalna instytucja „wirtualnego” nieograniczonego obowiązku podatkowego, stosowana wobec nierezydentów w państwie źródła. W pewien sposób uzupełnia ona dotychczas istniejące instytucje ograniczonego obowiązku podatkowego i nieograniczonego obowiązku podatkowego.

Wydaje się, że instytucja ta w istocie rzeczy zasługuje raczej na określenie „poszerzony ograniczony obowiązek podatkowy”, bądź ewentualnie „nieograniczony obowiązek podatkowy o charakterze warunkowym”. O tym, że nie jest to jednak w istocie rzeczy forma nieograniczonego obowiązku podatkowego, związanego ściśle z „zasadą państwa rezydencji”, świadczyć może fakt częstego używania w literaturze zagranicznej określenia „fikcyjny nieograniczony obowiązek podatkowy”¹⁶. Trudności z bliższym określeniem charakteru obowiązku podatkowego znikną niewątpliwie z chwilą rezygnacji z instytucji nieograniczonego obowiązku podatkowego, której stosowanie wymaga przeciwstawienia jej instytucji „ograniczonego obowiązku podatkowego”.

Na zakończenie warto wskazać, że instytucja powyższa została zastosowana przez niektóre państwa członkowskie Unii Europejskiej. Już w 1995 r. znalazła ona wyraz w § 1, ust. 3 ustawy o podatku dochodowym (*Einkommensteuer*) Republiki Federalnej Niemiec, przyjmując następującą postać:

[...] osoby fizyczne, nie posiadające ani miejsca zamieszkania, ani miejsca stałego pobytu w Republice Federalnej Niemiec, będą na ich wniosek traktowane jako podlegające nieograniczonemu obowiązkowi podatkowemu, pod warunkiem jednak, że ich dochody w danym roku kalendarzowym w 90% podlegają niemieckiemu podatkowi dochodowemu, albo że dochody nie podlegające niemieckiemu podatkowi dochodowemu, nie przekraczają w danym roku kalendarzowym 12. tys. marek.

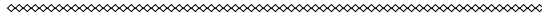
Opodatkowanie w powyższy sposób zakłada funkcjonowanie międzypaństwowej regulacji o bezpośrednim działaniu w stosunku do wnioskodawcy. Zgodnie z tą regulacją, państwo miejsca zamieszkania lub stałego pobytu wnioskodawcy będzie go traktowało jako „zagranicznego podatnika”.

¹⁶ Określenia *fiktive unbeschränkte Steuerpflicht* używa m.in. D. Birk, *op. cit.*, s. 185.



Joseph R. Carby-Hall

Working Time: The British Experience



Parameters of space do not allow for a full treatment of the British working time laws. It is therefore necessary to be selective. With this in mind, it is proposed to examine only four aspects of the working time notion. In the first instance, an evaluation will take place of the chequered history of both the European and British working time legislation. The notions of working time and subordination will be analysed in the second instance whereas in the third instance ancillary matters on working time and subordination will feature. Fourthly, the rights of workers in relation to working time will be discussed and commented upon. Some concluding thoughts will round off the discussion.

It is hoped that these topics which are of a socio-legal nature, will be pleasing to my friend and colleague Professor Jerzy Malec for whom I have the utmost esteem and to whom I wish to extend my congratulations on the 40th anniversary of his distinguished academic career.

The chequered history of the European Directive and the British legislation

The Working Time Regulations of 1998¹ (as amended) which have their origins in the (now repealed²) Working Time Directive, 1993³ came into force on 1st

¹ S.I. 1998 No. 1833.

² Repealed and replaced by Directive 2003/88/EC of the European Parliament and of Council of 4th November, 2003 concerning certain aspects of the organisation of working time. O.J. 2003 L.299/9. This latter Directive also repealed and replaced Directive 2000/34.

³ 93/04/EC. (Now Directive 2003/88/EC.) The British Regulations also enact certain provisions contained in the Young Workers' Directive (94/33/EC) which treats young persons between 15 and 18 and over school-leaving age. With regard to children under those ages,

October, 1998. The British Regulations brought into effect, somewhat belatedly, the provisions of the European Directive.

The Regulations of 1998 (as amended) treat six principal areas upon which statutory rights and time limits are provided for the protection of the worker. These areas consist of (a) a 48 hour maximum average working week; (b) night work; (c) rest periods; (d) annual holidays with pay; (e) a day off a week; (f) 11 hours' rest between working days and (g) health assessments.

The late Brian Bercusson⁴ illustrates well the complications experienced by the Working Time Directive which suffered important political and drafting problems.⁵ The Directive has thus experienced a chequered history. The then Conservative government⁶ took part in some of the negotiations carried out at European level on the proposed Working Time Directive. During those negotiations the British government managed to weaken a number of the Directive's key provisions. This meant that the Member States would consequently be enabled to derogate from important provisions of the proposed Directive. In spite of having managed to weaken these provisions, that government decided that even the watered down version went against its ideological policy! That government thus refused to endorse the proposed Directive. It presumed that by acting in such a manner, the Directive which that government thought needed a unanimous vote would be "lost". However the other Member States decided to adopt the Directive under the then Article 118(a)⁷ of the Treaty of Rome which allows for adoption of a Health and Safety Directive by qualified majority voting. The United Kingdom abstained in the final vote!

That "manoeuvre" by other Member States of the European Union resulted in the United Kingdom no longer being able to "block" the Directive. Another result was that the opt-outs which that government had negotiated would have been unavailable to the United Kingdom to exploit. It was in these circumstances that the Conservative government of the day decided to bring an action in the European Court of Justice⁸ (ECJ) under Article 173⁹ for the annulment of that Directive by

the Directive provisions were enacted into British law by the Children (Protection of Work) Regulations, 1998, S.I. 1998 No 276.

⁴ In European Labour Law (1996) (Butterworths) Chapter 21 especially at pp. 305 and 306.

⁵ See too C. Barnard, *E.C. Employment Law*, (2nd Edn) (2000) (OUP) especially at pp. 402 and 403 and that author's "Working Time Regulations, 1998" (1999) 28 ILJ 61.

⁶ Of Mrs Margaret Thatcher and of Mr. John Major, prior to its defeat by the New Labour government of Mr Tony Blair in 1997.

⁷ Renumbered as Art. 137 European Community Treaty (EC). Now Art. 153(1)(a) of the Treaty on the Functioning of the European Union. (TFEU).

⁸ *UK v Council (Working Time)*, Case C-84/94 [1996] ECR I-5755 (ECJ). See L. Waddington, *Towards a Healthier and More Secure European Social Policy* (1997) 4 Maastricht Journal of European and Comparative Law, 83. It should be noted that as from 1st December, 2009 the European Court of Justice (ECJ) has been renamed the Court of Justice of the European Union (CJEU). In this chapter cases heard prior to 1st December, 2009 will be referred to as ECJ cases and those heard after that date will be referred to as CJEU cases.

⁹ Renumbered as Art. 230 EC. Now Art. 263 TFEU.

questioning its legal basis. The British government argued that the organisation of working time as envisaged by the Directive intended to boost job creation and to achieve certain social policy objectives. This being the case, the appropriate legal basis should have been Article 100¹⁰ or Article 235¹¹ both of which required unanimity in Council. Furthermore, it was argued that Article 118a¹² was to be read in conjunction with Article 100a(2)¹³ which treats rights and interests of employed persons and which requires a unanimous vote. The ECJ did not accept either of the British government's arguments and found that Article 118a treated social provisions related to measures regarding the health and safety of workers.

Another argument brought forward by the British government was that working time and health and safety treated different issues: the link between those two notions was therefore too tenuous. The ECJ which favoured a broad interpretation on health and safety¹⁴ did not agree.¹⁵ Article 118a provided "for improvements in the working environment, as regards the health and safety of workers". It considered that where the "principal aim of the measure" is to protect the health and safety of workers, Article 118a is the appropriate one to be used. It therefore formed the correct legal basis for the adoption of this Directive since health and safety was its essential object.¹⁶ The British government also argued that the provision in the Directive which stipulated that Sunday was in principle to be regarded as the weekly rest period¹⁷ should be annulled. This argument was accepted by the ECJ and the provision was duly annulled.

When New Labour, under Mr Tony Blair, was returned to power in the 1997 general election, that government's policy was to adopt the Directive whereupon the Working Time Regulations, 1998 were soon¹⁸ enacted. It should be noticed in this context that the New Labour government's Working Time Regulations adopt-

¹⁰ Renumbered as Art. 94 EC. Now Art. 115 TFEU.

¹¹ Renumbered as Art. 308 EC. Now Art. 352 TFEU.

¹² Renumbered as Art. 137(1)(a) EC as amended by the Treaty of Nice. Now Art. 153(1)(a) TFEU.

¹³ Renumbered as Art. 95(2) EC. Now Art. 114(2) TFEU.

¹⁴ Based on the World Health Organisation (WHO) definition of health described as "...a state of complete psychic, mental and social well-being that does not merely consist of an absence of disease or infirmity."

¹⁵ It is of interest to note that the ECJ did not appear to wish to comment upon the Opinion of the Advocate General who based his "broad approach" upon the origins of Danish law which was not limited to health and safety in its narrow sense. Rather it treated hygiene and safety training, psychological factors, working hours, the manner in which the work is performed, any attempt to undermine working conditions, the protection of young workers, etc... A broad view was thus taken under Danish law. See S. Fitzpatrick, *Straining the definition of health and safety?* (1997) ILJ 115.

¹⁶ See too J. Kenner, *A distinctive Legal Base for Social Policy? The Court of Justice answers a "Delicate Question"* (1997), European Law Review 579.

¹⁷ Article 5(2).

¹⁸ The New Labour Government published a consultation document prior to the Working Time Regulations coming into force. See DTI URN 98/645 April, 1998.

ed *slavishly* the contents of the Regulations drafted by the previous Conservative government which included all the negotiated derogations and opt-out clauses. It is noticeable that New Labour made no changes whatsoever to the previous Conservative government's negotiations. All the negotiating efforts had previously been made by the Conservative government! The New Labour government which enacted the Regulations found these to have been "ready made." New Labour's work was therefore done by the previous Conservative government! The only difference in political ideology between the two governments turned out to be, not in the content of the Regulations, but in their *willingness* to adopt the Directive. The Conservatives had no wish to adopt the Directive whereas New Labour did! The Working Time Regulations provide a good example of what has often been said about Mr Blair being a Mrs Thatcher in trousers! Reason being that Mr Blair followed religiously almost all important Conservative policies relating to labour laws.¹⁹

Three striking issues need to be noted with regard to the British Regulations.

First, the fact that they came into force on 1st October, 1998 whereas the ECJ in the *United Kingdom v European Union Council case* gave its decision on 12th November, 1996 and the Working Time Directive came into force on 23rd November, 1996. This meant that the United Kingdom was in derogation of European Union law over a period of some two years! It would have been thought that a "*passer outre*" attitude would have prevailed during that period in which there certainly existed a technical breach on the part of the United Kingdom. It would also have been thought that the United Kingdom needed its time to adjust and be given a "breathing space" as a result of (a) the United Kingdom case having failed in most of the arguments brought forward by the British government during the trial;²⁰ (b) the general election which returned New Labour to power; (c) the policy of New Labour from the very beginning of its mandate which was to implement as speedily as possible the Working Time Directive *simpliciter*, which was unconditional and where no further negotiations were requested; and (d) the consultation²¹ which was in the process of being carried out, brief as it might have been.

No such "reprieve" came about for there was jurisprudence on the issue of the legality of the United Kingdom's action in not implementing the Directive. In *Regina v Attorney General for Northern Ireland ex parte Burns*²² it was held that

¹⁹ These included, *inter alia*, the laws which weakened considerably the trade union movement and the laws on the freedom to take industrial action which form but two of these examples. See respectively J.R. Carby-Hall, *Le syndicalisme en Grande Bretagne: Etat Actuel et Perspective*, in: *Le Syndicalisme Contemporain et son Avenir*, H. Lewandowski (Ed.), Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego (1995) at pp. 74–112 and J.R. Carby-Hall, *Grève et Action Collective en Grande Bretagne*, in *Revue Internationale de Droit Comparé*, Paris (2003) No 3 at pp. 575–612.

²⁰ See above.

²¹ See above.

²² [1999] IRLR 315.

a *Francovich*²³ action could be brought by a worker working in the private sector by reason of the United Kingdom not implementing the Directive.

In another case, namely that of *Gibson v East Riding of Yorkshire Council*²⁴ treating the public sector, it was held by the Employment Appeal Tribunal (EAT) that the employee could bring an action directly under the provisions of the Directive, though the Court of Appeal thought otherwise and reversed the EAT's opinion.

A second striking issue to be noted is the fact that the original British Regulations of 1998 consist of some 36 pages only. Compared to some Regulations in other fields these Regulations are somewhat brief. Also to be noted is the fact that the contents of the Regulations repeat the Directive provisions almost *à la lettre*!

Thirdly, the Regulations themselves are drafted in a somewhat tortuous manner in that the obligations are followed by the derogations; the tendency being to confuse rather than to clarify the issues. It was mainly for this reason that the Department of Trade and Industry (DTI)²⁵ issued a guidance document which explains, clarifies and guides the reader as to what the Regulations *might* (not *do*) mean.²⁶

Furthermore, the Regulations are of general application and thus apply to a variety of workers in different types of workforces. This generality has the effect of creating many grey areas, much uncertainty and in some cases, obscurity. The reader is referred to the saying in the 19th century of a United States Supreme Court judge, Oliver Wendell Holmes, who said that there is no certainty in the law. He illustrates this by showing that the results of a case heard in one State may well be different to those heard in another State. Oliver Wendell Holmes considered the notion of being an adult jurist as one who knows of and understands the uncertainty of the law as compared to one who is not an adult jurist who, like a child, clings to his/her mother's apron strings and seeks for certainty in the law. This analogy is particularly applicable to the British Working Time Regulations which will be analysed and evaluated presently. The reader is asked to bear constantly in mind what Oliver Wendell Holmes said when reading through the materials which follow!

It is partly because of these "grey areas" and those "uncertainties" that a number of amendments have been made to these Regulations in the years since they came

²³ In the case of *Francovich (No 1) v Italian Republic* [1991] ECR I-5357 the ECJ held that in order to ensure the full effectiveness of European Community law and as part of the Member State's obligation under Article 5, such State has to take all appropriate measures to fulfil its European law obligations, the State was liable for "...loss and damage caused to individuals as a result of breach of Community law". (See para. 35 of the judgment) The decision in this case illustrates the fact that Member States are liable *vis à vis* individuals whose Community rights have been infringed by the State. Community law should thus be effective in each of the Member States.

²⁴ [2000] IRLR 598 (CA).

²⁵ As it was then called. That department is now known as the Department for Business, Enterprise and Regulatory Reforms (BERR).

²⁶ See BERR Guide to Working Time Regulations URN No. 81 837A.

into force. These include, *inter alia*, the Working Time Regulations of 1999;²⁷ the Working Time (Amendment) Regulations of 2001;²⁸ the Working Time (Amendment) Regulations 2002;²⁹ the Working Time (Amendment) Regulations of 2003;³⁰ the Working Time (Amendment) Regulations of 2006;³¹ the Working Time (Amendment) Regulations, 2009³² and Amendment (No 2)³³ and the Civil Aviation Working Time (Amendment) Regulations, 2010.³⁴ A chequered history indeed!

Working Time and Subordination

Status of worker

The British Working Time Regulations define the term “worker” in a very broad manner to include not only an individual working under a contract of employment, namely an employee, but also a person working under any other contract “...whether express or implied and (if express) whether oral or in writing whereby the individual undertakes to do or perform personally any work or services for another party to the contract whose status is not... that of a client or a customer of any profession or business undertaking carried out by an individual.”³⁵ It should be noted that agency workers and apprentices who are not recruited under a contract of employment are also covered.³⁶

It is readily noticeable that those Regulations go beyond the traditional definition of subordination to the employer, (namely the employee status) by extending the notion to take into account the development of different kinds of workforces which have come about and currently exist in modern employment.³⁷ The debate emanating from the common law and dating back to the last century as to who is the “employee” (i.e. subordination) employed under a contract of employment as distinct from the “independent contractor” or the self-employed under a contract

²⁷ S.I. 1999 No. 3372.

²⁸ S.I. 2001 No. 3256.

²⁹ S.I. 2002 No. 3128.

³⁰ S.I. 2003 No. 1684.

³¹ S.I. 2006 No. 99.

³² S.I. 2009 No. 1567.

³³ S.I. 2009 No. 2766.

³⁴ S.I. 2010 No. 1266. It should be noticed that by 2011, the UK tribunals and courts heard some 14,000 cases on Working Time.

³⁵ Working Time Regulations 1998 S.I. 1998 No. 1833. Reg. 2(1). See also the similar extended definition of “worker” in the Wage Act 1998. s. 54 and the Part Time Workers Regulations S.I. 2000 No. 1551 Reg. 1(2).

³⁶ See Working Time Regulations, 1998 Regs. 36 and 42.

³⁷ See discussion in J.R. Carby-Hall, *A Selection of Employment Relationships* (1983) Man. Law Vol. 25 MCB University Press.

for services,³⁸ although important and relevant, has become too narrow to define the type of workforces which fall in the middle ground namely the ground between that of the subordinate worker (the employee) and that of the independent worker (the self-employed). The Working Time Regulations therefore define the term “worker” by using a *wider* and *extended* definition to that of “employee.”

Such extension of the definition which goes beyond that of the subordinate worker (the employee) is not a new phenomenon. It has been used by various British legislative texts³⁹ to take into account of, and cover workers who work in, the very area between that of the contract of service and that of the contract for services. These legislative texts vary in accordance with what type of worker the legislator intends to cover, so that the laws on various forms of discrimination⁴⁰ talk of those workers in employment under a contract of service, a contract of apprenticeship or a contract to personally⁴¹ execute any work or labour. It is noticeable that these legislative extensions of whatsoever kind stop short and exclude the independent contractor, – namely, the worker working under a contract for services, – from their provisions.

The Employment Relations Act 1999, empowers the Secretary of State to make an Order to *extend* to persons of a specified description, any *right* granted by the Employment Rights Act, 1996; and any instrument made under the European Communities Act, 1972 and the Trade Union and Labour Relations (Consolidation) Act, 1992.⁴² It will be interesting to see if in the future, temporary

³⁸ For a fuller discussion and evaluation on the distinction see J.R. Carby-Hall, *New Frontiers in Labour Law: – Dependent and Autonomous Workers*, in *Du Travail Salarié au Travail Indépendant: Permanences et Mutations*, B. Veneziani and U. Carabelli (Eds.) (2003) (Cacucci Editore) at pp. 163 to 308. (Volume 3 of the SOCRATES Programme series.)

³⁹ For example, the Transfer of Undertakings (Protection of Employment) Regulations, 1981 (S.I.1981 No. 1794) define the term “employee” as someone working “...for another person whether under a contract of service or apprenticeship or otherwise but does not include anyone who provides services under a contract for services” (Reg. 2(1)) See too J.R. Carby-Hall, *Transfer of Undertakings in the United Kingdom*, in *La Transmision de Empresas en Europa*, A. Ojeda Aviles, J. Corelli Hernandez, M. J. Rodriguez Ramos (Eds.) (1999) (Cacucci Editore) at pp. 187 to 263. (In Volume 1 of the SOCRATES Programme series.)

⁴⁰ Equal Pay Act, 1970 s. 1(6)(a); Sex Discrimination Act, 1975 s. 82(1); Race Relations Act, 1976 s. 78(1); Disability Discrimination Act, 1995 s. 68(1); and Employment Equality (Age) Regulations, 2006 No. 1031.

⁴¹ See *Mirror Group Newspapers Ltd. v Cumming* [1986] ICR 145 (CA) where the Court of Appeal stressed the “personal service” element as being the dominant purpose of the contract. See too *Sheeham v Post Office Counters* [1999] ICR 784 (EAT) (sub-postmaster not covered under the Disability Discrimination Act) and *Kelly and Loughran v Northern Ireland Housing Executive* [1998] ICR 828 (HL) (provision of legal services was capable of being included under Northern Ireland legislation.)

⁴² The Employment Relations Act, 1999 s. 23(2) provides that “...The Secretary of State may by order make provision which has the effect of conferring any right on individuals who are of a specific description.” See too s. 23(1) (3) (5) (6) (7).

economic migrant workers will eventually be granted certain rights which have been denied to them in the past.⁴³

What is certain is that, although the “employee” in the strict sense of the word, and the “worker” falling within the statutory category provided by an Act or other legislative instrument, – in this case the Working Time Regulations, – is enabled to benefit from certain rights, the worker employed under a contract for services, namely the independent contractor, is clearly excluded.⁴⁴ The workers working in this “middle ground” or “intermediate ground” between the employee status and that of independent contractor may be described as “workers” who receive a regular salary and who work for an employer who may be a business organisation or even an individual. The employer who supplies the worker with tools and the necessary equipment provides the work and controls how and when the work is to be performed. The employer deducts at source tax and national insurance contributions from the worker’s salary. Workers may be full-time, part-time or temporary workers as well as most, (for there are exceptions), agency workers and persons working freelance. Workers working as trainees, on work experience schemes or in-house training are also covered.

A person running his own business or who is self-employed and is free to work for different customers is not covered by those Regulations.

Some guidance has been given by the EAT in *James v Redcats (Brands) Ltd*⁴⁵ (a case on the national minimum wage) as to what criteria need to be taken into consideration to establish the status of “worker”, namely the middle or intermediate person who neither falls under the category of “employee” nor that of an “independent contractor” engaged in a business undertaking of his own.

The facts in the *James case* are briefly that Ms James was engaged by Redcats as a courier. She delivered parcels to various persons and was paid by the number of parcels which were delivered. It was agreed by both parties that Ms James was not an “employee”, but Redcats argued that she was a self-employed person or an independent contractor working under a contract for services. Ms James argued that she enjoyed the status of “worker”, alternatively, that she was a “home-

⁴³ See J.R. Carby-Hall, *The Treatment of Polish and Other A8 Economic Migrants in the European Union Member States* (English Edn.) (2008) at pp. 276–287 and (Polish Edn.) (2009) at pp. 308–321 Volumes 1 and 2. Office of the Commissioner for Civil Rights Protection of the Republic of Poland. This work is currently being translated into French and Spanish each in two volumes with a projection date for publication of 2013.

⁴⁴ See the BERR Guide on the Working Time Regulations at page 1, Section 1 “Who’s Who?” See too and *cf.* the opinion expressed by the, now defunct, National Industrial Relations Court (NIRC) which heard two cases in 1974 and which considered the Industrial Relations Act, 1971, (now repealed) which defined the “worker” in similar terms to those under the Working Time legislation, which could cover workers working under a contract for services, namely independent contractors, so long as “personal service” is provided. See *Broadbent v Crisp* [1974] ICR 248 (NIRC) and *Writers’ Guild of Great Britain v British Broadcasting Corporation* [1974] ICR 234 (NIRC).

⁴⁵ [2007] All ER 270 (EAT).

worker”.⁴⁶ The Employment Tribunal was of the opinion that Ms James was working under a contract for services, i.e. was self-employed and was not a home-worker.

On appeal, the Employment Appeal Tribunal reversing the Employment Tribunal’s decision, held that she enjoyed the status of “worker”⁴⁷ on the grounds that the terms of her contract were such that Ms James was to perform her work *personally* in spite of the fact that she could have delegated to another person the delivery of the parcels only when she was *unable* to perform the work herself due to illness or to holidays. The EAT considered that the occasional delegation which is of a limited nature is not inconsistent with⁴⁸ a contract to “personally” provide a service. The main thrust was that Ms James had a personal obligation in her contract to execute the delivery of parcels unless she was “unable” (not “unwilling”) to do so. And may this author add “unless she was unable to do so by reason of *force majeure!*”⁴⁹ In establishing the status of the worker in this case, the EAT relied on what was the dominant factor under the terms of the contract. Was the dominant factor in the contract the provision of personal service? The EAT thought that it was and that Ms James was a worker under the terms of the statutory definition and that she enjoyed a dependent work relationship as opposed to a self-employed person working on her own account.

Although establishing the “middle ground” or “intermediate status” of “worker” is no easy task, what is certain is that the courts and tribunals need to depart from the various tests developed in the last century by the courts themselves so as to establish who is the “employee” working under a contract of service and who is an “independent contractor” working under a contract for services.⁵⁰ These tests, uncertain as they are, are not *necessarily* relevant in establishing the status of “worker”. Nor should these cases be relied upon in establishing that status. New frontiers are in the process of development which define and establish the status of “worker”. There is little doubt that one of the tests used to establish the status of “employee”/“independent contractor” has some relevance (albeit in a modified form) in establishing the status of “worker”. One of the “old tests” which has had some relevance in establishing the status of “worker” in the *James case* was the “mutuality of obligations test” which could feature in a limited way as characteristic of the contractual relationship between the employer and the worker.

⁴⁶ For the purposes of the National Minimum Wage Act, 1998 sections 54(3) and 35 respectively.

⁴⁷ And therefore was entitled to receive the national minimum wage.

⁴⁸ See *Byrne and McFarlane v Glasgow City Council* [2001] IRLR 6.

⁴⁹ The *James case* needs to be contrasted with the case of *Express and Echo Publications v Tanton* [1999] All ER 256 (CA) where a driver was held to be an independent contractor and therefore *not* a worker providing personally a service, because he could employ a substitute driver whom he paid when he was unable or unwilling to perform the work.

⁵⁰ See analysis of these “older” tests in J.R. Carby-Hall, *The Status of Employee*, Managerial Law. Vol. 25 No 1. (1983) MCB University Press. See too J.R. Carby-Hall, *Principles of Industrial Law* (1969) (1st Edn.) Charles Knight. Chapter 3 pp. 79 to 88; J.C. Wood, (1972) (6th Edn.) at pp. 3 to 13.

The element of how dependent is the worker on the employer may also be relevant, in that some dependency is necessary to establish the “middle ground” or “intermediate ground” which the status of “worker” enjoys.

Otherwise the current tendencies derived from case law in establishing who is “the worker” includes predominantly whether the *dominant feature* of the contract is the obligation to provide personal service. If that *dominant feature* is missing or is of “incidental or secondary consideration” then it is unlikely that the status of “worker” will be upheld, reason being that the dominance of the contract of the obligation of personal service falls in the “employment field” whereas if the “dominant feature of the contract is a particular outcome or objective and the obligation to provide personal service is an incidental or secondary consideration, it will lie in the business field”⁵¹

The current tendencies also appear to show that a court or tribunal would need to carry out an in-depth analysis of the relevant contractual terms which govern the relationship between the parties. Such analysis and full examination of the contractual terms (and the facts of the case) should resolve the situation one way or the other.

Ancillary Matters on the Working Time and Subordination Factor

There are some ancillary matters which fall within the heading of working time and subordination and which need a brief mention. One of these is to what extent does the time factor shape the dependant labour relationship, namely the employee relationship?

To what extent does the time factor shape the dependant labour relationship?

The Working Time Regulations do not treat this issue, they merely provide rights for the employee and the worker who falls within its coverage as given above. Thus the *duration* of the relationship, whether that of the contract of employment or other contract within the definition of “worker” (as above), is irrelevant. Also irrelevant, is the duration of the performance. Such contract may be for an indefinite period, a fixed term contract during a specified time or a contract for the completion of a specific task. Nor is continuity of employment relevant in the context of the Working Time Regulations.⁵²

⁵¹ See *James v Redcats (Brands) Ltd* (*supra*).

⁵² Under the British common law, it has been held by the courts that a succession of temporary employment contracts can constitute a more permanent relationship for purposes of *continuity of employment* to entitle the employees to claim unfair dismissal (after one year continuous employment) or redundancy payments (after two years’ continuous employment) but this has nothing to do with working time. The time factor seen as a “measure of acceptance” of terms and conditions of employment is capable of forming a term of a collective agree-

What is the legal notion of working time?

Another question which needs to be answered is "What is the legal notion of working time?" The expression "working time" is defined by the Regulations as "(a) any period during which he is working at his employer's disposal and carrying out his activity or duties, (b) any period during which he is receiving relevant training, and (c) any additional period in which is to be treated as working time for the purposes of these Regulations under the relevant agreement..."⁵³ The Regulations therefore simply mean what they say, namely the timings with regard to how long, in different circumstances, a worker is legally allowed to work. The expression "working time" has therefore nothing whatsoever to do with whether or not the work performed during that working time was *effective*, was *available* or had any *constraints* placed upon it. Nor does "working time" have a legal value in the determination of *work quality*, *efficiency*, *productivity* or *rhythm intensity*. Nor is "working time" a parameter for measuring *payment* in the dependent labour relationship.

Areas in British labour law, other than working time, treat the above factors. Thus *effectiveness*, *productivity*, *work quality*, *efficiency* could involve the law of redundancy or unfair dismissal or discrimination, or the common law on contracts of employment, *etc.* The notion of *availability* could be relevant to the contract of employment. Similarly *payment or wages* are regulated by the law of contract and could depend upon such contractual terms as "piece work" or "hourly wages" or whether work is available or again where no work is available but training is necessary to keep workers fit for the type of work they perform, as for example firemen/women need to keep up their training exercises to keep fit for fighting fires.

The notion of working time under the Regulations is submitted to include the worker's travel in circumstances where he undertakes job-related training and where the worker has to travel in connection with his work, as for example, a travelling salesman or an automobile rescue repair person. Time spent on travel abroad is covered by the Regulations if the worker is required to travel in connection with his/her work and his/her employer is based in the United Kingdom.

Working and business lunches are covered under the Regulations, although it is doubtful if golf is included even though it is said that many important decisions are taken, and significant work and policies are discussed, on the golf course!

What is not included under the British Regulations is normal travel from home to the workplace; time spent travelling outside working hours; rest breaks where no

ment incorporated into the individual contract of employment. This is what Professor Sir Otto Khan-Freund called "the crystallisation period" in the case of indirect incorporation of the collective agreement term into the contract of employment. That too has no relevance to the Working Time Regulations. The time factor and the relationship can well have a bearing on whether or not a contract is "of service" or "for services". Each case will be decided by the courts upon its own individual facts. Both "duration" and "relationship" are taken into consideration by the courts in making this distinction, but these are but ancillary to the Working Time Regulations.

⁵³ Working Time Regulations 1998 (as amended) (S.I. 1998 No 1833) Part I Reg. 2(1).

work is performed and training which has no relationship to the work performed as, for example, karate classes, evening classes and day release courses which are not job related.

On-call Workers

The status of “On-call workers” has been the subject of European case law. On 3rd October 2000 the ECJ held in *Sindicato de Medicos de Asistencia Public (SIMAP) v Conseileria de Sanidad y Consumo de la Generalidad Valenciana*⁵⁴ that on-call time of a medical practitioner is included in the concept of “working time” if the medical practitioner is required to be on duty at his workplace. On the other hand if the worker is granted permission to be away from the workplace during the on-call time and is thus free to pursue social and other leisure activities, the on-call time is not categorised as “working time”

Whereas the above case related to medical practitioners working in primary health care, subsequent case law decisions suggest that such an approach is applicable to other cases relating to on-call workers.

The Working Time Directive defines “working time” as “any period during which the worker is working at the employer’s disposal and carrying out his activity and duties in accordance with national laws and/or practice.”⁵⁵

In the *SIMAP* case (above) the ECJ gave the definition of “working time” a broad berth and interpreted it generously. In that case, it was argued on behalf of the respondents that all three criteria of the definition were required, namely, (a) that the worker had to be *working*; (b) that the worker had to be at the *disposal* of the employer; and (c) that the worker had to be carrying out his *duties*. The ECJ however thought otherwise and held that any *one* of these three criteria would be sufficient to meet the definition of “working time” since in each of these three criteria the worker was “working”.

Although the ECJ has interpreted the term “working time” generously, it should be noted that such “generosity” is not unlimited. Nevertheless in *MacCartney v Oversley House Management* the EAT gave a generous interpretation to the wording of the Working Time Regulations. The claimant was the manager of a residential home. She was provided with an apartment and her contract required her to work for 24 hours four days every week. During her working time all residents’

⁵⁴ [2001] All ER 609 (ECJ) See too *Landeschaupstadt Kiel v Jaeger* [2003 All ER 72] (ECJ) (requiring doctors to be on call at the clinic and providing them with a place to sleep The ECJ held that the entirety of the on-call time was working time.. the decisive factor being that they were required to be present at the clinic and being available to provide their services immediately in case they were needed. Since such obligations made it impossible for doctors to choose the place to stay during waiting periods, they must be regarded as coming within the ambit of the performance of their duties. The European Parliament welcomed the stance taken by the ECJ in its vote taken on 17th December, 2008).

⁵⁵ Art. 2(1). cf the similar British definition in the Working Time Regulations 1998 S.I. 1998 No. 1833 Reg. 2(1)(a).

Working Time: The British Experience

alarm messages were diverted to her mobile telephone. On average she received some fourteen calls a month. It was found that the claimant had no more than a few minutes of free time while she was in the care home. The EAT held that her working time included the whole of the twenty four hours and the four days in which she was at work.⁵⁶

It is therefore suggested that a general distinction needs to be drawn between *active* on-call times spent at the work place where there is a requirement for the worker to be physically at work even though there are periods when he does not work, and *inactive* on-call time when the worker is not required to be physically at the work place. The inactive on-call time would normally, (though not *inevitably*, for all will depend upon the facts of the case), not count as working time.

Workers' Rights Relating to Working Time

So as to protect the health and safety of workers, an employer must take reasonable steps to ensure that the maximum weekly working time limit is complied with in the case of each employed worker. It is this Regulation (and its opt-outs) which has attracted most media coverage in the United Kingdom.

Maximum weekly working time

A worker's working time, including overtime, must not exceed an average of 48 hours a week (7 days) in any reference period⁵⁷ unless a written agreement excluding the maximum working time has been entered into.⁵⁸ It should be noted that the 48 hour week is not an imperative. Being an "average" means that there is room for manoeuvre and that some weeks may be longer or shorter within the reference period. The "average" is calculated in accordance with a formula provided for by the Regulations.⁵⁹

It is not proposed to go into the details of that formula suffice to say that periods of annual leave, sick leave, maternity leave, etc... are "excluded days" and thus do not count.⁶⁰

The "reference period" is of importance since it is that period which comes into play in the averaging process. The Regulations provide in the first instance, that the

⁵⁶ Cf. *MacCartney v Oversley House Management* [2006] IRLR 514 (EAT) with *Walton v Independent Living* [2003] All ER 373 (CA) (a case relating to the Minimum Wage Regulations which, in virtually identical circumstances, the Court of Appeal reached a contrary decision in that the claimant's patient needed little supervision and therefore she worked an average of 6 hours and 50 minutes.)

⁵⁷ Working Time Regulations, 1998 Reg. 4(1).

⁵⁸ *Ibid.* Reg. 5(1).

⁵⁹ *Ibid.* Reg. 4(6).

⁶⁰ *Ibid.* Reg. 4(7).

reference period which applies is 17 weeks.⁶¹ A “relevant agreement” may provide for a *specific* 17 week period, otherwise *any* 17 week period during the employment period may be used as the reference period.

Where a worker has worked for less than 17 weeks, the reference period applicable is the period which has elapsed since the worker started work.⁶² In cases where Regulation 21 applies (namely other special cases) to the worker, the reference period is increased to 26 weeks.⁶³

The “reference period” may also be modified by a collective or workforce agreement.⁶⁴ for a period not exceeding 52 weeks where “...objective or technical reasons or reasons concerning the organisation of work”⁶⁵ exist. The raising of the “reference period” to a maximum of 52 weeks in the circumstances provided for by the Regulations can prove beneficial to the employer who needs to have variations in hours worked during certain periods in the year. The social partners’ collective or workforce agreement will, in these circumstances, provide for the protection of the health and safety of the worker in terms of hours worked, rest periods taken, etc...

Nowhere in the Regulations will be found any provisions with respect to the worker who works for two or more employers at the same time! Upon which of the employers will the working hours obligations fall? Is it upon the employer who has employed the worker for the highest number of hours? Is it an aggregate of working hours of two or more employers? How do the respective employers deal with such a situation? Are there any collective obligations imposed upon employers in such cases or are the obligations of an individual nature? How does one calculate the average number of hours worked? It is sensible to *assume* that the average number of hours would apply to the hours which have been aggregated, but that is only a *supposition!* This situation consisting of unanswered questions will need to be decided upon the facts of each individual case in a court of law.

It should be noted that the European Parliament and Council could not find a compromise on that issue at the 2009 conciliation stage. There was therefore no agreement reached on the issue of multiple contracts for workers covered by more than one employment contract. The majority of MEPs were of the opinion that working time should be calculated by taking into account the worker’s *total* working time as opposed to the working time applicable to one such contract.

⁶¹ *Ibid.* Reg. 4(3)(a) and (b).

⁶² *Ibid.* Reg. 4(4).

⁶³ *Ibid.* Reg. 4(5).

⁶⁴ *Ibid.* Reg. 5 (1) and 5 (2) (a).

⁶⁵ *Ibid.* Reg. 23(b).

The famous or infamous British opt-out clause!

The Working Time Directive⁶⁶ and the British Regulations⁶⁷ which follow closely the provisions of the Directive allow the employer to derogate from the average 48 hours for each seven day period over either the reference period of 17 weeks or over that of 52 weeks through a collective or workforce agreement if the worker has agreed in writing with his employer that the 48 hour average week should not apply in that worker's case. A written agreement therefore has to be entered into between the worker and the employer.⁶⁸

It should be noted that the United Kingdom is the only European Union Member State to optimise significantly the individual opt-out clause in the Regulations. The tendency in the other fifteen of the twenty seven Member States is to use the opt-out clause in moderation particularly in the respective countries' health and fire services.⁶⁹ The British opt-out clause has earned itself the reputation of being a flamboyant exception to the working time rules.⁷⁰ It is a much coveted and used in the United Kingdom! It is for the reader to decide whether the opt-out option used so liberally in the United Kingdom is famous or infamous!

The opt-out notion is subject to the employer complying with the statutory conditions. These are that the individual agreement entered into by the worker and the employer may relate to a specific period or apply indefinitely. The worker may terminate the agreement by giving a maximum notice period in writing of three months or, if not provided for in the agreement, of seven days.⁷¹

The *original* provisions of the 1998 Regulations treated in some detail the employer's obligations relating to the keeping of records of those workers who have signed an opt-out agreement.⁷² These original provisions were soon changed by the amending Regulation of 1999⁷³ which had the effect of watering down the original provisions. The explanatory note attached to the 1999 Regulations states "The effect of the amendments is to replace detailed requirements imposed on the employer.... reflecting terms which appear in the Directive, to keep up to date records

⁶⁶ Working Time Directive 93/104. O.J. [1993] L.307/18 Art. 22. Now Directive 2003/88 O.J. [2003] L.299/9.

⁶⁷ Working Time Regulations 1998 (S.I. 1998/1833) Regs. 4(1) and 5 (1).

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ To solve problems related to work which involves regular stand-by duty, thus allowing for flexibility according to the wishes and needs of workers.

⁷⁰ For a discussion on the reactions relating to the British opt-out clause at European level, see the opinions expressed by the political groups in the European Parliament. (Press release 17th December, 2008).

⁷¹ Working Time Regulations, 1998 (S.I. 1998/1833) Reg. 5(2)(a)(b) and (3).

⁷² *Ibid.* Reg. 5(4) (a)(b)(c). Briefly, the obligations imposed upon the employer consisted in (a) maintaining up-to-date records which *identify* each of the workers who signed an opt-out agreement, *setting out any terms agreed on limits* and specifying the *number of hours* during a reference period. A Health and Safety Executive inspector was permitted to *inspect* those records on request and to seek certain *information*.

⁷³ Working Time Regulations, 1999 (S.I. 1999 No. 3372).

of such workers.” Thus the Regulations, as amended, simply demand that records need be kept of workers who have opted-out.⁷⁴

This amendment which waters down the original provisions on records, has been made at the behest of aiding the employer by diminishing “red tape”; this being very much an uncharacteristic move emanating from a labour government!

Length of night work

A night worker’s normal hours of work in any reference period must not exceed an average of eight hours for *each* twenty four hours.⁷⁵

A night worker is defined by the Regulations as “...a worker who as a normal course, works at least three hours of his daily working time during night time, or.... such proportion of his annual working time as may be specified.... in a collective agreement or a workforce agreement”.⁷⁶

The Regulations define “night time” as being “...a period (a) the duration of which is not less than seven hours, and (b) which includes the period between midnight and 5 am, which is determined....by a relevant agreement, or, in default of such a determination, the period between 11pm and 6am”.⁷⁷

It should be noticed that the employer’s obligation to ensure that the *average* of eight hours’ work for each twenty four hours needed to protect the health and safety of workers is not an absolute one. What is required is that the employer must take “...all reasonable steps...” to protect the worker.⁷⁸ What are “reasonable steps” would depend upon the circumstances and facts of the particular case.

As is the case with minimum weekly working hours, (see above) there exists in the case of night work a “reference period” of any seventeen weeks in the course of employment unless a relevant agreement provides that specific successive periods of seventeen weeks are to be used.⁷⁹ Should a worker have worked for a period of less than seventeen weeks, the reference period applicable in those circumstances is the period which has elapsed since he started work.⁸⁰

A night worker’s average normal working hours for each twenty four hours is determined by the Regulations.⁸¹ The reader is referred to the appropriate Regulations for details as to how the averaging process is worked out.

Special treatment in the averaging process is given to the night worker whose work “...involves special hazards or heavy physical or mental strain”.⁸² Such night workers must not work more than eight hours in *any* twenty four hour period.

⁷⁴ *Ibid.* Reg. 3(1)(2) (Reg. 4(2) of the 1998 Regulations as amended).

⁷⁵ *Ibid.* Reg. 6(1).

⁷⁶ *Ibid.* Reg. 2(1).

⁷⁷ *Ibid.* Reg. 2(1).

⁷⁸ *Ibid.* Reg. 6(2).

⁷⁹ *Ibid.* Reg. 6(3)(a)(b).

⁸⁰ *Ibid.* Reg. 6(4).

⁸¹ *Ibid.* Reg. 6(5).

⁸² *Ibid.* Reg. 6(7).

Whereas in the case of other night workers there is an *average* limit of eight hours in *each* twenty four hour period, in the case of workers involved with special hazards, *etc.* there is a *limit* of eight hours in *any* twenty four hour period.

What do the expressions “special hazards” and “physical or mental strain” mean? These expressions are specifically defined by the Regulations as being *identified* as such in a collective or workforce agreement which takes account of the specific effects and hazards of night work, or failing such identification in the collective or workforce agreement, “...it is recognised in a risk assessment.” made by the employer under Regulation 3 of the Management of the Health and Safety Regulations, 1992⁸³ as “...involving a significant risk to health or safety of workers...”⁸⁴

To be noted is the fact that, with regard to night work, collective and workforce agreements play an important role in that, such agreements may modify or exclude current rules.⁸⁵ Leaving to one side his obligations regarding the length of night work, with regard to night workers, the employer has a further obligation to provide for them free health assessments. More precisely, no adult⁸⁶ worker should undertake night work unless the employer has ensured that the worker will have the opportunity of a free health assessment *before* he/she starts his/her assignment. Should the adult night worker already have a *valid* health assessment for work undertaken on an earlier occasion, then the employer is exempt from this obligation. Furthermore the employer must ensure that each night worker has the opportunity of a free health assessment at regular intervals of whatever duration may be appropriate in his/her case.⁸⁷

There is yet a further obligation imposed upon the employer who employs night workers! Where (a) a registered medical practitioner advises the employer that because of the night work of the worker this latter’s health is suffering, and (b) it is possible for the employer to transfer the worker to *suitable* alternative day work, then such a transfer must take place.⁸⁸

Confidentiality with regard to disclosure of health assessments is provided for by the Regulations. Only the worker involved has the right to know of the contents of the assessment which must not be disclosed to anyone (apart from the employer, the medical practitioner and the interested parties as for example human resources) unless the *written consent* of the worker is obtained. Where an assessment is positive however no such confidentiality need occur.⁸⁹

⁸³ S.I. 1992/2051 as amended by S.I. 1994/2865 and S.I. 1997/135.

⁸⁴ Working Time Regulations 1998 S.I. 1998/1833 Reg. 6(8).

⁸⁵ Particular reference is made to night work in *Ibid.* Reg. 23(a).

⁸⁶ With regard to young workers’ assessments in the Merchant Navy, see Merchant Shipping Act 1995 s. 55 (2) (b) and *Ibid.* Reg. 7 (2) (a). The reader should note that, with regard to *young workers*, there is a requirement, not only for a free assessment of health (as for adult night workers), but also a free assessment of *capabilities* (which is not required for adult night workers).

⁸⁷ S.I. 1998/1833 Reg. 7(1)(a)(b).

⁸⁸ *Ibid.* Reg. 7(6) (a)(b)(i) and (ii).

⁸⁹ *Ibid.* Reg. 7(5)(a)(b)(i)(ii).

Adult Workers' Daily and Weekly Rest Periods

An adult worker is entitled to a minimum daily rest period of eleven consecutive hours in each twenty four hour period during which he works for the employer.⁹⁰ An adult worker is entitled to an uninterrupted rest period for a minimum of twenty four hours in each seven day period during which he works.⁹¹

The employer has the facility (depending on working arrangements) of varying those periods by making alternative arrangements which fall within the ambit of the Regulations. Two such alternatives are provided for by the Regulations. In the first instance, either, the possibility of two uninterrupted rest periods each of a minimum of twenty four hours in each fourteen day period of work, or in the second instance, one uninterrupted rest period of a minimum of forty eight hours in each such fourteen day period.⁹² In that manner the employer is given some flexibility for the organisation of work in accordance with his needs.

The seven or fourteen day periods are taken to begin "(a) at such times on such days as may be provided in a relevant agreement, or (b) where there are no provisions in a relevant agreement....at the start of each week, or...every other week."⁹³

The weekly rest period to which an adult worker is entitled must not include any part of the rest period "except where this is justified by objective or technical reasons or reasons concerning the organisation of work."⁹⁴

It will be recalled that a collective or workforce agreement may modify or exclude the daily and weekly adult rest periods (as above).⁹⁵

The days off taken for weekly rest are, of course, *in addition* to paid annual leave. Mobile workers do not enjoy an entitlement to weekly rest periods. Rather, such workers are entitled to "adequate rest" The term "adequate rest" means that mobile workers are entitled to rest periods which are of sufficient length and which are continuous in nature, this, to combat fatigue and also to ensure that injuries are not caused to the workers themselves, to colleagues at work and to any third parties as a result of the irregular work patterns. Furthermore, "adequate rest" is provided for to prevent damage to the worker's health both in the short and long term. There is thus an obligation placed upon the employer to ensure that the workers take their rest.

⁹⁰ *Ibid.* Reg. 10(1) For daily rest periods of young workers in the Merchant Navy see Merchant Shipping Act 1995 s. 55 (2) (b).

⁹¹ *Ibid.* Reg. 11(1).

⁹² *Ibid.* Reg. 11(2)(a)(b).

⁹³ *Ibid.* Reg. 11(4)(a)(b) – A week starts at midnight between Sunday and Monday (Reg.11(6)).

⁹⁴ *Ibid.* Reg. 11(7).

⁹⁵ *Ibid.* Reg. 23(a) – It should be noted that collective and workforce agreements which can provide for alternative daily and weekly rest periods and therefore deviate from the provisions of the Regulations are not applicable to young workers. The only derogation regarding daily/weekly rest periods available to young workers is the *force majeure* exception under Regulation 27.

Adult Workers Rest Breaks

Where the daily working time is of more than six hours' duration, adult workers are required to take a twenty minute uninterrupted rest break. The break must be taken during the six hour period and not at the start or end of that period. There is therefore an obligation placed upon the employer to *ensure* that workers *can* take a rest break. Workers may spend their rest break away from their workstation (if the workers have one).⁹⁶ A collective or workforce agreement may provide for an agreed longer rest break period and the terms on which it is granted.⁹⁷ Mobile workers are not covered by the normal rest break entitlements provided for by the Working Time Regulations, but they are entitled to "adequate rest" (as explained above).

It is noticeable that the Regulations leave the matter of pay during rest breaks open. Paid or unpaid rest breaks will need to be negotiated through collective bargaining in collective and workforce agreements or in the individual contract with the worker.

On the issue of uninterrupted rest breaks, the DTI guidance originally stated that "...employers must make sure that workers can take their rest but are not required to make sure that they *do* take their rest" (emphasis added). The trade union Amicus made a complaint to the European Commission that the guidance given to employers by the British government was contrary to the provisions of the Working Time Directive in that such guidance could be taken to encourage a practice of non-compliance with European law. The Commission referred the case to the ECJ. In *Commission v United Kingdom*⁹⁸ the ECJ held that the purpose of the Directive was to protect the health and safety of workers. This meant that Member States have the obligation to guarantee that workers do benefit from daily and weekly rest periods. Although employers could not force their workers to take rest periods, such guidance given by the DTI suggesting that employers "are not required to make sure that they do take their rest" could have the effect of rendering the rights of workers in this field meaningless. The guidance in this field had thus to be changed by the British government!

Entitlement to Paid Annual Leave

A worker, whether working on a full time or part time contract, is entitled in each leave year to a period of paid leave which, as from 23rd November, 1999, is of 4 weeks' duration.⁹⁹ As from 2009¹⁰⁰ British workers are entitled under statute to

⁹⁶ *Ibid.* Reg. 12(1)(3). (In respect of rest breaks for young workers see *Ibid.* Reg. 12 (4).

⁹⁷ *Ibid.* Reg. 12(2).

⁹⁸ [2006] CMLR 1322 (ECJ).

⁹⁹ Working Time Regulations, 1998 (S.I. 1833) Reg. 13(1) (2) (c). – It should be noted that any leave year taken and beginning on or before 23rd November, 1998, was originally of three weeks' duration (as permitted by a derogation in the Directive) (Reg. 13(2)(b)); any leave year beginning after 23rd November, 1998 but before 23rd November, 1999, three weeks and the proportion of the year beginning on 23rd November, 1998 which elapsed at the start of that leave year (Reg. 13(3)(b)).

¹⁰⁰ Working Time Amendment) Regulations, 2009 Reg. 13A.

a total of 5.6 weeks of annual leave which is limited to 28 days. Thus the Regulation 13 leave period providing for four weeks' annual leave gives effect to the Working Time Directive whereas the Regulation 13A provisions give an additional 1.6 week under British law and represents the number of bank holidays in any given year but need not be used for them.

A worker is entitled to be paid at the rate of a week's pay with regard to each week of leave.¹⁰¹ The amount of a week's pay is calculated in accordance with the Employment Rights Act, 1996.¹⁰²

A right to payment under the Regulations does not affect any right of a worker to remuneration under the worker's contract, known as the "contractual remuneration"¹⁰³ Any "contractual remuneration" paid to the worker in respect to a period of leave discharges any liability of the employer to make payments under the Regulations in respect of that period, and conversely any payment of remuneration under the Regulations in respect of a period goes towards discharging any liability of the employer to pay contractual remuneration in respect of that period.¹⁰⁴ Thus the statutory remuneration is offset against the contractual remuneration and *vice versa*.

Provisions will be found in the Regulations which treat timings at which leave may be taken.¹⁰⁵ Unless there is a relevant agreement which provides for, *inter alia*, annual leave periods, the Regulations provide the rules for annual leave timings. A worker may take leave "...on such days as he may elect by giving notice to his employer...subject to any requirement imposed on him by his employer".¹⁰⁶ The employer may require the worker (a) to take the leave to which he is entitled, or (b) to refuse such leave, in both cases, on particular days by giving notice to the worker.¹⁰⁷ The notice may relate to *all* or *part* of the leave to which the worker is entitled during the leave year. It should specify the day(s) upon which leave is, or is not to be taken, and where the leave on a particular day is to be in respect of only part of the day, its duration. The notice must be given to the employer or the worker before the relevant day.¹⁰⁸ The "relevant day" is defined as the date (a) in the case of a notice given by a worker of intention to take leave, twice as many days in advance of the earliest day specified in the notice as the number of days or part days to which the notice relates.¹⁰⁹ (b) The employer may require the worker to take particular days'

¹⁰¹ *Ibid.* Reg. 16(1).

¹⁰² Ss 221 to 224. The 1996 Act talks of the method of calculation of an employee's pay. The Working Time Regulations, 1998, make the necessary modifications, so that references to "employee" (in the 1996 Act) are changed to "workers" (in the 1998 Regulations) Reg. 16(3)(a)(b).

¹⁰³ Working Time Regulations 1998 (S.I. 1833) Reg. 16(4).

¹⁰⁴ *Ibid.* Reg. 16(5).

¹⁰⁵ *Ibid.* Reg. 15.

¹⁰⁶ *Ibid.* Reg. 15(1).

¹⁰⁷ *Ibid.* Reg. 15(2)(a)(b).

¹⁰⁸ *Ibid.* Reg. 15(3)(a)(b)(c).

¹⁰⁹ *Ibid.* Reg. 15(4)(a).

leave by giving similar notice. Alternatively, the employer may require the worker not to take leave at that particular time. If so, the employer must give the worker notice of the length equal to “the number of days or part days to which the notice relates.”¹¹⁰

When does the leave year start and what consequences follow?

A worker’s leave year starts on such day during the course of the calendar year as is provided by a relevant agreement.¹¹¹ The parties are therefore enabled to agree as to when the leave year starts.

Where there are no provisions on the start of the leave year in the relevant agreement, (or there is simply no relevant agreement) the leave year will normally start when the contract between the employer and the worker becomes effective and each subsequent anniversary of that date.¹¹² It may be the case that, for organisational reasons, the employer may wish to have a standard leave period for workers to take their leave. This may be negotiated in a relevant agreement which, when incorporated, becomes part of the worker’s contract.¹¹³

Any entitlement to leave is subject to the worker having been continuously employed for thirteen weeks.¹¹⁴ Such worker “...would have been continuously employed for thirteen weeks if his relations with his employer have been governed by a contract during the whole or part of each of those weeks”.¹¹⁵ With such a wide definition of the word “worker”¹¹⁶ an employer who employs a temporary, part-time or casual worker may (depending upon the circumstances of the case) be bound to grant such workers annual leave, whereas these categories of workers would not have been *normally* entitled to such leave before the Working Time Regulations of 1998 came into force. An employer may, of course, avoid awarding a casual, temporary or other such worker annual leave if such a worker’s contract is terminated by

¹¹⁰ *Ibid.* Reg. 15(4)(b).

¹¹¹ *Ibid.* Reg. 13(3)(a).

¹¹² *Ibid.* Reg. 13(3)(b) It should be noted that agricultural workers are excluded from this provision unless they are partly employed in agriculture and a relevant agreement provides to the contrary (Reg. 13(4)).

¹¹³ See J.R. Carby-Hall, *The Concept of Direct Incorporation in Great Britain*, in *Estudios de Historia del Derecho Europeo* written in honour of Professor G. Martinez Diez (R. Perez Bustamante (Ed.) (1994) Volume 2 Universidad Complutense de Madrid Press at pp. 173 to 228 where there is an evaluation and analysis on how direct incorporation of the collective agreement terms into the contract of employment of the employee takes place. It is submitted (because this has not, at the time of writing, been tested by the British courts and tribunals) that the same principle would apply with regard to the relevant agreement term(s) being directly incorporated into the worker’s contract in cases relating to working time. It is suggested furthermore that incorporation may take place in the case of that latter agreement not only directly but also indirectly, using again, the analogy with the indirect incorporation of the collective agreement into the contract of employment.

¹¹⁴ Working Time Regulations, 1998 (S.I. 1833) Reg. 13(7).

¹¹⁵ *Ibid.* Reg. 13(9)(b).

¹¹⁶ See analysis of the word “worker” at pp. 4–7 *ante*.

the employer before the thirteen week period. Avoidance by the employer in such circumstances is not excluded by the Regulations.¹¹⁷

The worker may take annual leave in instalments, but it should be emphasised that such leave may only be taken in the leave year in which it is due.¹¹⁸ Annual leave or part thereof not taken in the leave year cannot be carried forward to the next leave year. Nor is it possible under the Regulations for the annual leave to be replaced in whole or in part by "...a payment in lieu, except where the worker's employment is terminated."¹¹⁹

In the case of *Stringer and Others v Her Majesty's Revenue and Customs*¹²⁰ the House of Lords¹²¹ sought a preliminary ruling from the ECJ on the issue of long-term sick leave and its effect upon annual leave. The question which needed to be answered by the ECJ was whether a worker on long-term sick leave is entitled to annual leave under the Working Time Directive provisions.¹²² Giving its judgement on 20th January, 2009, the ECJ¹²³ considered that every worker is entitled to a period of four weeks' paid annual leave under the Directive provisions. Where the worker is on sick leave for the whole of the annual leave year or part thereof, he/she is entitled upon his/her return to work, to any annual leave which has not been taken. What is significant in the judgement is that, in cases of long term sick leave (unlike the norm that annual leave cannot be carried forward to the next leave year), such untaken annual leave may be carried forward to the following leave year. The ECJ also confirmed that where a worker's employment is terminated before

¹¹⁷ Cf. *Booth v United States of America* [1999] IRLR 16 (EAT) a case decided under the continuity of employment provisions of the Employment Rights Act, 1996 and to which, it is submitted, apply to these Regulations by analogy.

¹¹⁸ Working Time Regulations, 1998 (S.I. 1833) Reg. 13(9)(b).

¹¹⁹ *Ibid.* Reg. 13(9)(b).

¹²⁰ Case C-520/06 (and the joint German case C-350/06 of *Gerhard Schultz-Hoff v Deutsche Rentenversicherung*) 20th January, 2009. (ECJ).

¹²¹ The House of Lords, since October 2009, has been replaced by the Supreme Court. The fact that the House of Lords judges (known as the Law Lords) sat in the upper House of Parliament offended against Montesquieu's doctrine of "la séparation des pouvoirs." Montesquieu's spirit may now rejoice in the knowledge that this important constitutional change which has taken place in 2009 no longer offends against this doctrine!

¹²² E.C. Directive 2003/88/EC Art. 7. The *Stringer* case was joined with the German case of *Schultz-Hoff* (above).

¹²³ Case C-520/06. 20th January, 2009. See too the well researched opinion of Advocate General Trstenjak in Case C-520/06 delivered on 24th January, 2008 to the effect that Art 7(1) of the Working Time Directive 2003/88/EC must be construed "...as meaning that a worker on indefinite sick leave is entitled to designate a future period as paid annual leave during a period in which he would otherwise be on sick leave" With regard to Art.7(2) of the Directive, that article must be construed "...where an employment relationship is terminated. Workers... entitled to compensatory payment as a replacement for leave which has been acquired but not taken due to illness (allowance in lieu)" See A. Bogg, *Of holidays, work and humanisation; a missed opportunity?* (2009) European Law Review. See too B. Bercusson, *European Labour Law* (1996) Butterworths pp. 305 *et seq.*, in particular, p. 332.

Working Time: The British Experience

he/she has taken his/her annual leave entitlement, this because of being on sick leave, such worker is entitled to receive payment in lieu at the normal rate of his/her salary.¹²⁴

Entitlements under Other Provisions

Where a worker during any period is entitled to a rest period, a rest break or annual leave under both the Regulations and also under a separate provision, as for example, a term of the contract, the worker is not entitled to exercise both rights separately. The worker cannot therefore have “the best of both worlds.”! Alternatively, the worker cannot “have his cake and eat it”! The worker can take advantage of which right is the more favourable.¹²⁵

Compensation related to Entitlement to Leave

A situation may well occur where the worker’s employment has been terminated during the course of the leave year and on the date on which the termination takes

¹²⁴ See too *Fraser v Southwest London St. George’s Mental Health Trust* UKEAT/ 0456/10/ DA 3rd November, 2011 (entitlement to holiday pay under Reg. 16(1) if leave was taken in respect of which the worker seeks payment and has done so in accordance with Reg. 15). See *Kigass Aero Components Ltd. v Brown* [2002] ICR 697 which was followed in *Fraser’s case*; *Stringer v H.M. Revenue and Customs Commissioners* [2009] ICR 932 (ECJ) and *Pereda v Madrid Movilidad* [2009] IRLR 959 (ECJ) which were considered in *Fraser*. Cf. *List Design Group Ltd. v Catley* [2002] ICR 686 and *Canada Life Ltd. v Gray* [2004] ICR 673 both of which were not followed in the *Fraser case*. *Stringer’s case* establishes that under EU social law every worker is entitled to at least four weeks paid annual leave. The phrase “annual leave” (Art 7(1) of Directive 2003/88) means that workers have to receive their full salary during such leave (i.e. salary which is comparable to that of work periods). Where the salary consists of several components, the worker is entitled to receive by way of annual leave each of those components. These components need to be linked to the performance of the tasks which the worker is required to perform under the terms of his/her contract of employment, *ancillary costs excepted*. See the important case of *Williams et al. v British Airways* (Case C-155/10) [2012] C.M.L.R 23 (CJEU). (Airline pilots receive (i) a fixed annual salary; (ii) an additional sum for their time spent flying (Flying Payment Supplement (FPS)) as well as (iii) ancillary costs while away from base (Time Away From Base Allowance (TAFB)). Components (i) and (ii) above form part of their salary during their annual leave whereas (iii) above does not. See *Robinson-Steele R.D. Retail Services Ltd.* [2006] C.M.L.R. 34 (ECJ) which was followed in *Williams*. See too *Parviainen v Finnair Oyj* [2011] 1 C.M.L.R. (CJEU) (airline purser transferred because of pregnancy from flying duties to ground duties was entitled to her basic salary and supplementary allowances for her personal status as an employee) and *Grassmayr v Bundesminister für Wissenschaft und Forschung* [2011] 1 C.M.L.R. 7 (CJEU) (Pregnant worker granted annual leave is entitled to all components of her remuneration linked to her contractual employment tasks.) In the case of off-shore workers, it was held in the UK Supreme Court case of *Russell et al. v Transocean International Resources Ltd et al.* [2011] UKSC 57 that workers had to take “...their annual leave during periods when they were onshore on fieldwork.” (per Lord Hope with whom Lords Brown, Mance, Kerr and Wilson concurred.) See too the British Government’s Consultation Paper regarding Working Time Regulations, 12th May, 2011.

¹²⁵ Working Time Regulations, 1998, (S.I.1833) Reg. 17.

effect¹²⁶ the proportion of the leave taken by the worker and to which he is entitled in the particular leave year differs from the proportion of the leave year which has expired. *Quid juris* in those circumstances?

Where the proportion of leave taken by the worker is less than the proportion of the leave year which has expired, the employer has the obligation to give the worker payment in lieu of leave.¹²⁷ Such payment would be either an agreed sum as provided in the relevant agreement or, where there are no provisions in the relevant agreement covering these circumstances, a sum equal to the amount which would be due to the worker in the Regulation relating to a period of leave¹²⁸ in accordance with the formula given in the Regulations.¹²⁹

The above treats the situation where the employer has the obligation to make a payment to the worker. The converse situation is where the worker owes money to the employer!

Where a relevant agreement provides that in cases where the proportion of leave taken by the worker exceeds the proportion of the leave year which has expired, the worker has the obligation to compensate the employer. Such compensation may take a variety of forms one of which would be by reimbursement to the employer of the appropriate sum owed by the worker. Another form of compensation could be the undertaking by the worker to carry out additional work for the employer. The Regulations equally provide for other types of compensation as agreed between the parties.¹³⁰

The Pattern of Work

The Working Time Directive talks of ensuring that "...an employer who intends to organise work according to a certain pattern takes account of the general principle of adapting work to the worker with a view... to alleviating monotonous work and work at a predetermined work rate, depending on the type of activity and of safety and health requirements especially as regards breaks during working time."¹³¹

The reader is invited to compare the Directive provisions with the equivalent provision of the Working Time Regulations where there appears to be an important implementation *lacuna*! The British Regulations provide as follows:¹³² "Where the pattern according to which an employer organizes work is such as to put the health and safety of a worker employed by him at risk, in particular because the work is monotonous or the work-rate is predetermined, the employer should ensure that the worker is given adequate rest breaks"

¹²⁶ Known as the "termination date".

¹²⁷ Working Time Regulations, 1998, Reg. 14(2).

¹²⁸ Under *Ibid.* Reg. 14.

¹²⁹ *Ibid.* Reg. 14(3)(a)(b).

¹³⁰ *Ibid.* Reg. 14(4).

¹³¹ Working Time Directive 1993 Art. 13.

¹³² Working Time Regulations, 1998 Reg. 8.

Working Time: The British Experience

When comparing the wording of the Directive with that of the British Working Time Regulations, there appears to be an important shortfall in the actual implementation requirements! The Directive puts clearly the emphasis on a requirement of the principle of *adapting* the work to the worker whereas the Regulations place the emphasis on *rest breaks*! It will be interesting to see if this issue is raised by the CJEU in a future case!

The Keeping of Records

As part of the workers' rights under the Working Time Regulations, employers have an obligation to keep records¹³³ which are accurate and "...adequate to show whether the limits....are being complied with in the case of each worker employed by him..." There is also a requirement that records be retained for two years from the date on which they were drafted.

Concluding Thoughts

These concluding thoughts will treat *three* of the more important and sometimes controversial issues raised in this chapter. In this context the "bonding" of the two notions of working time and of health and safety laws into British law will feature. The on-call workers in the context of doctors in training which form a particular British trait will be evaluated. Finally, something will be said of the sick leave conundrum in relation to paid annual leave.

(i) The "bonding" of two legal notions

The chequered history of the European and British legislation on working time has been analysed briefly,¹³⁴ and the "grey area" between Anglo-Saxon thinking and the European philosophy relating to working time and its relationship with health and safety at work has been explained. The case of *U.K. v Council*¹³⁵ in which the British government challenged, *inter alia*, the legal basis of the Working Time Directive and which the United Kingdom's three out of four arguments were not accepted by the ECJ indicated that the notion of health and safety at work needs to be interpreted in a wider manner; it needs to include all factors, whether physical or mental, *etc.* which are capable of affecting the health and safety of all workers in their employment environment.¹³⁶

An explanation by way of historical background is required on the European dimension of the Working Time Directive. The 1993 Directive formed an important pillar of the Social Charter Action Programme of the European Community.

¹³³ *Ibid.* Reg. 9(a)(b).

¹³⁴ See pp. 1–4 *ante*.

¹³⁵ [1996] ECR I.5755 (case C-84/94).

¹³⁶ See too *Landeshauptstadt Keil v Jaeger* [2003] ECR I.8389 (Case C-151/02) which emphasised this principle once again.

Prior to the enactment of that Directive there was European legislation which treated certain sectors of industry only¹³⁷ and some soft law measures on working time namely a Recommendation in 1975,¹³⁸ a Resolution in 1982¹³⁹ and another Recommendation, also in 1982¹⁴⁰ all focused on *job creation* by means of a reduction in working time. It is noticeable that in the 1970s and the early 1980s European Community policy regarding the reduction of working hours was not aimed at the protection of the worker in the field of health and safety at work rather it was aimed at job creation.

The emphasis given to job creation changed however in the late 1980s! The Community Social Charter of 1989¹⁴¹ provided for the protection of the worker in the field of the organisation of working time for purposes of improving the living standards and working conditions of workers in Europe.

The Commission thus drafted a Directive based on the protection of health and safety at work of the European worker.¹⁴² It will be readily noticeable to the reader that a change from *job creation* to *health and safety protection* of the European worker was about to take place and indeed has taken place since! The Commission based its change of policy upon research which had taken place at the time and which talked of harmful effects¹⁴³ upon workers' health by reason of their working longer than fifty hours a week, not having rest periods, rest breaks and not enjoying a day off a week. Furthermore workers experiencing a long hour culture would be more prone to causing workplace accidents harmful to themselves and to their fellow workers.¹⁴⁴

The ECJ in *Wippel v Peek und Cloppenburg GmbH*¹⁴⁵ stated that the organisation of working time Directive guarantees "...better protection of safety and health of workers..." through its provisions on the duration of the working week, rest breaks and rest periods. "That protection" said the ECJ "constitutes a social right conferred on each worker as an essential minimum requirement in order to ensure the protection of his security at work and health".¹⁴⁶

From what has been said above, it is suggested that the original Anglo-Saxon thinking¹⁴⁷ has changed in that the United Kingdom, having been unsuccessful

¹³⁷ E.g. in road transport recording equipment, Regulation 561/2006.

¹³⁸ See Council Recommendation 75/457EEC (O.J.[1975] 75/457EEC (O.J.[1975] L. 119/32) which provided for a forty hour week and four weeks' paid holidays.

¹³⁹ (O.J. [1982] L.357/27.

¹⁴⁰ (O.J. [1982] L. 357/27.

¹⁴¹ Arts. 7–9.

¹⁴² Thus using Art.118a as the legal basis for its enactment.

¹⁴³ E.g. tiredness, sleep deprivation, stress etc...

¹⁴⁴ See COM (90) 317. See too B. Bercusson, *Working Time in Britain: Towards a European Model* (1993). IER 4 who questioned the validity of those research findings.

¹⁴⁵ [2005] ECR I (Case C – 313/02).

¹⁴⁶ *Ibid.*

¹⁴⁷ *i.e.* that the notion of working time has little or nothing to do with health and safety at work.

in three of its pleadings in the case of *U.K. v Council*,¹⁴⁸ was compelled to accept the European Union thinking on this issue, namely that harmonisation of working time in the European Union Member States would "...guarantee better protection of safety and health of workers".¹⁴⁹

It is interesting to note how the thinking in some countries can influence the thinking of other countries. The notion that working time has a significant link with health and safety emanates from the Scandinavian countries. In the United Kingdom the thinking has hitherto been that the two notions are completely separate.¹⁵⁰ Whatever that thinking be in each of the twenty seven Member States of the European Union, there is now no doubt whatsoever that the two notions have since been bonded into one.

(ii) *The on-call worker in the context of doctors in training*

In this chapter the on-call worker was treated under the heading of the legal notion of working time¹⁵¹ where a discussion took place on this category of worker in the general sense. The on-call hours of young doctors in training needs specific mention because of the special circumstances which exist in that profession which has necessitated derogations, over a transitional period,¹⁵² from the forty eight hour average working week. The British government is conscious that it has to reduce eventually their long working hours to the norm of the forty eight hour average working week. Although it is unable to do so because of a number of reasons, namely because of (a) the reorganisation of hospital services; (b) some 24 hour services which are provided and (c) remote and highly specialised units where shortages of specialist doctors exist, it is thought that the British government will reduce young doctors' in-training hours of work as soon as it is practicable to do so. Its previous record indicates that the British government has respected the norms imposed by European Union law.

Thus under the Working Time Directive¹⁵³ all transitional periods provided under it have been met by the British government, so from 2nd.August 2004 to 31st. July 2007 Member States had to ensure that the number of working hours for doctors in training did not exceed fifty eight hours. The fifty eight hour limit could be

¹⁴⁸ *Ibid.*

¹⁴⁹ See the ECJ's judgement in *Wippel's case*, *supra* at para. 47.

¹⁵⁰ In a DEA seminar which this author conducted on the comparative aspects to working time in his capacity of professeur invité at René Descartes University, Paris V he asked his post-graduate students what they thought of the relationship between the notion of working time and that of health and safety at work. It was interesting to note that the Danish and Swedish students were emphatic that the working time notion was completely integrated into that of health and safety, whereas the British, French, Spanish and Italian students thought otherwise!

¹⁵¹ See pp. 9 and 10 *ante*.

¹⁵² Working Time Directive 2003 (O.J. [2003] L299/9) (previously O.J. [1993] L307/18).

¹⁵³ *Ibid.* Art 17.

averaged over a twelve months' period. From 31st July 2007 to 31st July 2009 the weekly average working hours were reduced to fifty six which could be averaged over a maximum period of six months. From 31st July 2009 the working hours have been reduced further to fifty two hours which can be averaged over a maximum period of six months.¹⁵⁴ Where a Member State has special difficulties in meeting its responsibilities in respect of the organisation and delivery of health services, the fifty two hour limit for doctors in training can be extended for one final year to 31st July 2012. Thereafter the forty eight hour average weekly working time will apply in full. As stated above, in all cases the British government was able to meet the European Union transition period requirements. There is therefore no reason to believe that the United Kingdom will default and thus derogate from its obligations upon the expiry of the current¹⁵⁵ transitional period.

(iii) The sick leave, etc. conundrum under the proposal to amend the British Regulations necessitated by ECJ/CJEU jurisprudence

It will be recalled¹⁵⁶ that the *Stringer* and *Pereda* cases heard in the CJEU/ECJ established that (i) workers on sick leave continue to accrue entitlement to leave during their absence from work; (ii) workers may choose to take their annual leave during the sick leave period; (iii) where their employment is terminated during their sick leave, workers are entitled to payment in lieu of accrued unpaid holiday (recalling that this entitlement applies to other workers); (iv) workers who go on sick leave during their annual leave are enabled to reschedule their annual leave in the same holiday year; and (v) workers on sick leave who cannot use their annual holiday period during the same year are entitled to carry their leave over to the following leave year.¹⁵⁷

The British Regulations currently treat *all but one* (namely (v)) of the above matters but do not permit the carrying forward of annual leave to the following leave year under Regulation 13 and the 1.6 weeks holiday under Regulation 13A may only be carried over if there is a relevant agreement in force.¹⁵⁸

The British government proposes to change the current Working Time Regulations relating to annual leave in situations of sick leave, maternity, paternity, parental and adoption leave to make the British Regulations compatible with the Working Time Directive as interpreted by recent CJEU/ECJ jurisprudence.¹⁵⁹ The

¹⁵⁴ See Art. 17 (2) and (5) of the Directive. The social partners need to agree on the arrangements which apply to the transitional period.

¹⁵⁵ Namely 31st July, 2012.

¹⁵⁶ See footnote 124 at pp. 17 and 18 *ante*.

¹⁵⁷ See too *Merino Gomez v Continental Industrias del Caucho* (CJEU C-342/01) (no loss of paid annual leave because of maternity/parental leave) and *Zentralbetriebsrat der Landeskrankenhauser Tirols v Land Tirol* (CJEU C-486/08) (parental leave).

¹⁵⁸ Working Time Regulations Reg. 13 (9) (a) and 13A (7) respectively.

¹⁵⁹ See H.M. Government Consultation Paper regarding the Working Time Regulations. 16th May 2011.

proposed amendments appear both convoluted and complicated! An attempt will be made to disentangle this conundrum.

With regard to sickness absence the government proposes to change the Regulations to enable the worker to carry over annual leave into the following leave year. Also, if the worker falls ill during the scheduled annual leave he/she will be entitled to reschedule the annual leave to a later date in the current leave year, including carrying it over to the following leave year if it is not possible to reschedule it in the current year. There are provisos however! The employer will be able to insist that unused leave should be taken in the current leave year if at all possible. Conversely, employers will be enabled to require untaken leave due to sickness to be carried forward to the following leave year “if there are good business reasons for this.”¹⁶⁰ Furthermore, the government proposes to limit the entitlement to carry leave forward to the four week entitlement under Reg. 13 (which is the E.U. leave entitlement and not under Reg. 13A (which is the British entitlement). Upon termination of employment, the worker will be entitled to payment in lieu of untaken leave¹⁶¹ based on the limit of four weeks. The government proposes to limit the ability to four weeks when rescheduling annual leave within the leave year where the worker falls ill on scheduled annual leave. Thus employers will not be required to allow rescheduling in respect of the additional entitlement under Reg. 13A. On the other hand the Regulations will allow carrying over leave undertaken for maternity, adoption, paternity and parental leave to the following leave year subject to the employer’s business interests not being affected under Reg. 13A.

It will be interesting to see what the results of the consultation will be. What is certain is that the U.K. being bound by the recent CJEU judgments will have to amend the Working Time Regulations accordingly while allowing for flexibility wherever it can be achieved!¹⁶² It is suggested that these convoluted provisions will create their own problems at the stage when the courts interpret the amendments.¹⁶³ “If the trumpet give an uncertain sound, who shall prepare himself to the battle?”¹⁶⁴

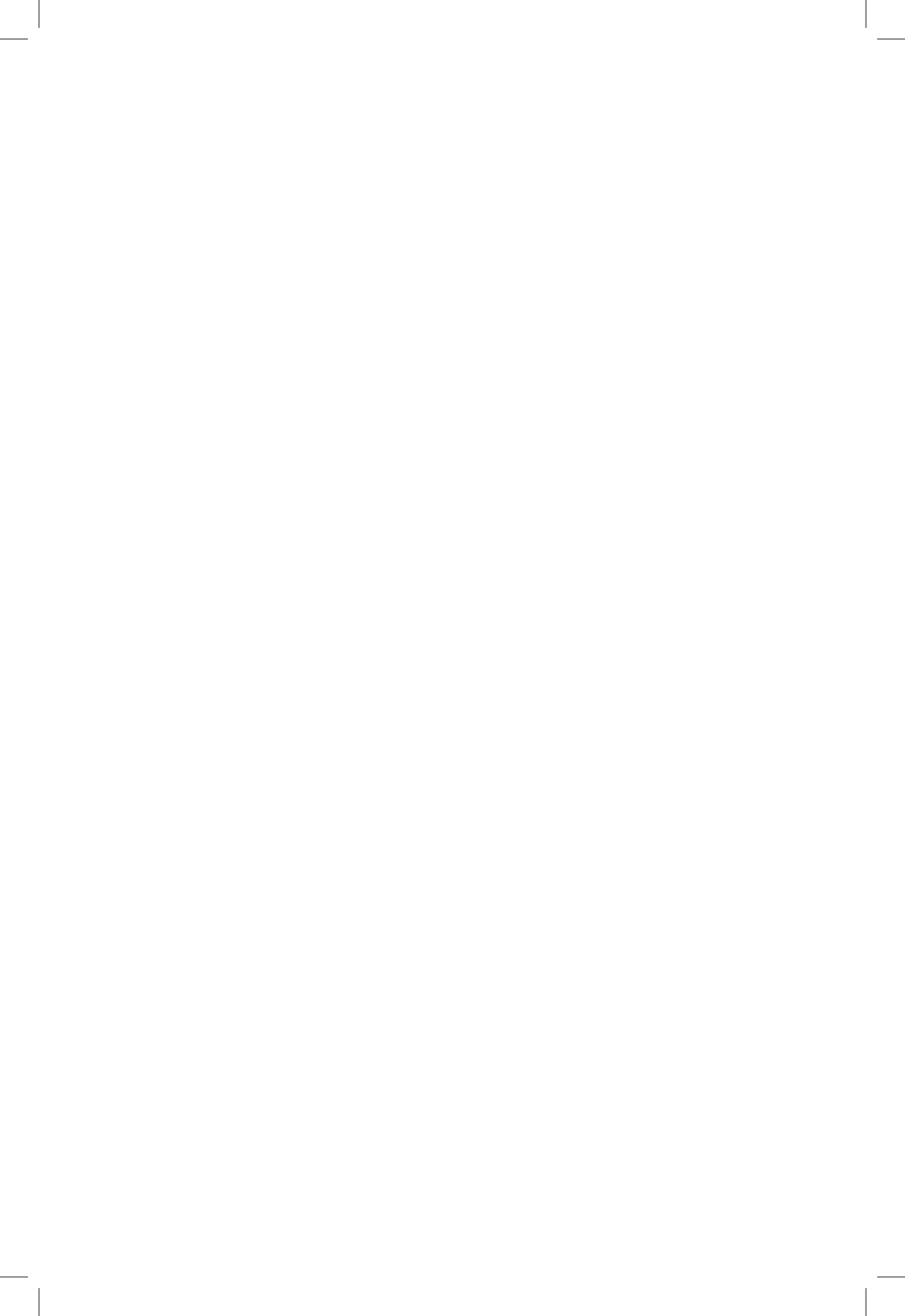
¹⁶⁰ Note the observation in the *Pereda* judgment to the effect that overriding reasons relating to the undertaking’s interests can be taken into account when scheduling leave.

¹⁶¹ Under Reg. 14.

¹⁶² The reader should bear in mind the fact that the European Commission has begun consultations with the E.U. social partners for purposes of revising the current Working Time Directive. These consultations at European level have nothing to do with those taking place in the United Kingdom. Of course, the British government will take cognisance of the European developments as and when they arise. The British government intends to **maintain** the individual opt-out from the 48 hour maximum working week. It also will wish to increase **flexibility** on current problems brought about by the recent CJEU/ECJ judgments on compulsory rest and on-call time.

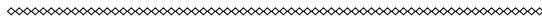
¹⁶³ The law is stated as at 8th July, 2012.

¹⁶⁴ 1 Corinthians ch.14 v. 8.



Rolf Grawert

Europa: in varietate concordia. Zur Union von Integration, Identität und Kohärenz



I.

Die „Gestalt des zukünftigen Europas“, die die Präambel des Vertrages über die Europäische Union¹ konstant in das Bewusstsein der Menschen und Völker Europas hebt, wird in der gegenwärtigen Euro-Krise zur Existenzfrage dramatisiert: „Scheitert der Euro, scheitert Europa“, wird die ansonsten nüchtern denkende Bundeskanzlerin Merkel zitiert. Die europäische Integration erlebt derzeit nicht ihre erste Krise. Doch die gegenwärtig politisch und medial inszenierte ökonomische Dramatik und die Beschränkung aller Perspektiven auf Finanzierungsmodelle lässt die ursprüngliche Sinnfrage der europäischen Einigung fast vergessen: in Europa einen dauerhaften Frieden zu schaffen und Konfrontationen durch Kooperationen abzulösen. Ist die Lage so dramatisch, dass an die Nachkriegsvisionen erinnert werden muss? Ich erinnere mich noch deutlich an die nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges allseits gehegten Hoffnungen, aber auch an die Schwierigkeiten, Trümmer zu beseitigen, Vorbehalte auszuräumen und Hände über Grenzen auszustrecken; ich erinnere mich aber auch an die pragmatischen Überlegungen der europäischen Technokraten, die Vereinigung Europas step by step durch spezielle, begrenzte Zweckgemeinschaften, durch die Entwicklung eines Freien Marktes zum

¹ Vertrag über die Europäische Union – EUV – v. 7.2.1992 (EU-Dok. – Nr. 1 1992 M) in der Fassung der Verträge von Amsterdam v. 2.10.1997 (ABl. Nr. C 340 S. 1), von Nizza v. 26.2.2001 (ABl. Nr. C 80 S. 1), der EU-Beitrittsakte 2003 v. 16.4.2003 (ABl. Nr. L 236 S. 33) und 2005 v. 25.4.2005 (ABl. Nr. L 157 S. 203) sowie des Vertrages von Lissabon v. 13.12.2007 (ABl. Nr. C 306 S. 1).

Binnenmarkt und durch dessen Verdichtung zur Währungsunion so zu fördern, dass die politische Union sich schließlich automatisch einstellt. Die Auflösung der Europa teilenden Machtblöcke war dann ein neuer Epochenschritt zu jenem „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“, in dem das „zukünftige Europa“ seine ideale Gestalt erhalten sollte. Wir kennen die Gestalt der schönen, neugierigen Jungfrau, die Zeus einst nach Kreta entführt hatte. Doch welche „Gestalt“ hatte Aphrodite dem Kontinent prophezeit?

Als Europa seine Osterweiterung erlebte, war es voller Zuversicht. Ich erinnere mich daran, wie Polen zusammen mit anderen mitteleuropäischen Staaten in die Union aufgenommen wurde: am 1. Mai 2004. Am Abend zuvor wurde auf dem Główny Rynek Krakaus in dieses Ereignis hineingefeiert: Die Europahymne erklang: Ludwig van Beethovens „Ode an die Freude“ aus der Neunten Symphonie; die Tuchhallen erstrahlten unter einem spektakulären Feuerwerk, und von der Turmspitze des Alten Rathauses wurde im Scheinwerferlicht die Europaflagge entrollt. Das war ein bewegendes Ereignis und brachte für einige Zeit etwas in die Herzen der Menschen, was seither so oft angemahnt, aber vermisst wird: eine emotionale Begeisterung für eine europäische Verbundenheit jenseits kalkulierter Vorteilsberechnungen, wie sie mittlerweile üblich geworden sind. Im Sinne jener Verbundenheit widme ich die folgenden Überlegungen Professor Jerzy Malec, dem Rektor der Akademie Krakau, in der Hoffnung, dass die Menschen und Völker Europas zu jener „immer engeren Union“ gelangen werden, die in der Präambel des Unionsvertrages angestrebt wird. Zugleich knüpfe ich an frühere Überlegungen an, die ich in Krakau vortragen durfte.² Ich führe so mein achtundzwanzig Jahre andauerndes, noch in der Zeit der Ost-West-Konfrontation begonnenes, wissenschaftliches und freundschaftliches, deutsch-polnisches Kolloquium fort.

II.

„In Vielfalt geeint“ verkündet seit dem Jahre 2000 das Europamotto. Das deutsche Partizip „geeint“ klingt definitiver als „vereint“ oder „verbunden“ und fast wie das amerikanische Vorbild „E Pluribus Unum“.³ Fast erscheint die Vision schon als Realität. Doch ob die Union ein „unum“ werden kann oder ob sie in ihre Vielfalt zerfällt, steht derzeit gerade in Frage. Der Unionsvertrag vermeidet Prognosen. Er meidet die Einheit. Er hält sich vorsichtig an das Konzept eines völkerrechtlichen Vertrages zwischen Staaten, die gemeinsame Ziele verwirklichen wollen. Dazu konstituiert er allerdings mehr als einen „runden Tisch“. Er organisiert einen Staatenverband mit eigener Völkerrechtssubjektivität, mit eigenen, allerdings

² R. Grawert, *Nationale und europäische Identität*, in: *Mysł polityczna od historii do współczesności. Festschrift für Professor M. Waldenberg*, Krakau 2000, S. 109 ff.; ders., *The Principle of Democracy in the European Union*, in: *Zarządzanie i edukacja*, Warschau 2000, S. 13 ff.

³ Im Englischen: „united“, im Französischen „unie“.

definierten Funktionszielen⁴, mit übertragenen Hoheitsaufgaben und -befugnissen, mit eigenen Werten sowie mit eigenen Organen. Die Integrationsdichte der so eingerichteten Union hat kein Vorbild. Sie zeichnet sich vor anderen Staatenverbänden durch ihren substantiellen und institutionellen Zusammenhang aus: durch ihren offenen Binnenraum mit Außengrenzen, durch ihr multifunktionales, zur Verdichtung bestimmtes Integrationsziel sowie durch ihre supranationale Direktions- und speziell ihre Legislativ- und Jurisdiktionsgewalt. Aufgrund des Vertrages verwandeln die Staaten sich in „Mitgliedstaaten“. Als solche bringen sie ihre zuvor definierten Staatsvölker und Staatsangehörigen in die Union ein: eine Art Mitgift, die jenen Staatsangehörigen die Zusatzqualifikation „Unionsbürger“ und den Staatsvölkern die Zusatzqualifikation „Völker Europas“ und der Union eine multipolare demokratische Legitimation vermittelt. Zugleich werden die „Völker“ zu Adressaten zielorientierter Förderungspolitik der Union vergemeinschaftet.⁵ Doch außerdem bietet der Unionsvertrag den europäischen Bürgern, den bourgeois, die Chance, unterhalb des politischen Systems und ihrer Rechtsstellung als *con-citoyens* eine gemeinsame Marktgesellschaft, eine Zivilgesellschaft der Union, zu entwickeln.⁶ Indem der Unionsvertrag die Alternativen Vielheit und Einheit in der Schwebe hält, ermöglicht er es, die Interessen der beteiligten Mitgliedstaaten an einer Mitgliedschaft einerseits und der Erhaltung eigener Nationalstaatlichkeit andererseits flexibel zu verbinden. Das Vertragswerk zeugt schon verbal von diesem Einerseits-Andererseits, indem es Prozessbegriffe der Integration verwendet, die der Union Wege, aber keinen Status zeigen. Durch das Europamotto soll zwar zur Einigung der Mitgliedstaaten, aber zu keiner staatlichen Einheit animiert werden. Die Ungewissheit gilt inzwischen sogar als ein Vorzug kluger Politik, erlaubt sie kurzfristig agierenden Politikern doch, einerseits Bekenntnisse zu einem vereinigten Europa abzugeben und andererseits ihre nationalstaatliche Karte zu spielen, auf deren Gewinnchancen sie im Wechsel der Wahlperioden parteienstaatlich angewiesen sind.

Den offenen Prozessbegriffen Integration, Kooperation, Solidarität, Loyalität, Kohärenz usw., die noch der Erfüllung und Vollendung bedürfen und die Union den zukünftigen Bewegungen der politischen Kräfte überantworten, begegnet in dem Begriff „Identität“ anscheinend die Gewissheit eines beteiligten Identitätssubjektes, dass sich auf sein stabiles, markantes, verlässliches Sein und auf dessen unverwechselbare Wesensmerkmale verlassen kann. Der Begriff der Identität ist zwar völker- und staatsrechtlich jung. Die bekannten Staatsrechtslexika thematisieren ihn nicht. Doch hat er an Bedeutung gewonnen, seitdem die „Völker“ und „Staaten“ der Europäischen Union modischen Trends der Renationalisierung folgen und die Union in einen Rechtfertigungszwang geraten ist. Immer stärker wird

⁴ Art. 4 I, 5 I EUV: „Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung“.

⁵ Art. 1 II, 3 I EUV.

⁶ Vgl. näherhin R. Grawert, *Die demokratische Gesellschaft der Union. Zur Sozialdimension der europäischen Grundfreiheiten und Grundrechte*, in: DER STAAT 46 (2007), S. 33 ff.

ein Patriotismus und Rechtspopulismus gepflegt, der sich auf vergangene heroische Ereignisse beruft, um in einer unsicher gewordenen Umwelt Halt zu finden. Ungarns neue Verfassung von 2011 bietet dafür ein kurioses Extrem, wenn sie den Geist König Stephan des Heiligen auferstehen lässt und sich zugleich im Geiste Rousseaus als „Vertrag zwischen den Ungaren der Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft“ positioniert.⁷ Doch auch anderwärts werden nationale Identitätsfragen wieder aktuell. Man denke an den Balkan, an die Basken, an Katalonien oder an Schottland. In Deutschland tragen dazu nicht nur konservative Intellektuelle und Medien, sondern prominent auch das Bundesverfassungsgericht bei. Unter dessen relevanten Judikaten ragt das Lissabon-Urteil vom 30. Juni 2009, verkündet drei Monate vor der kritischen Abstimmung über den Unionsvertrag in Irland, deshalb hervor, weil es die grundgesetzliche Identität Deutschlands so intensiv und nachhaltig wie nie zuvor festgelegt hat⁸, dass selbst ein zukünftiger Verfassungsgeber gehindert wäre, die Union zu einem Bundesstaat zu formen, den der erste Kommissionspräsidenten, Walter Hallstein, ein Deutscher, sich einst vorgestellt hatte.⁹ Das Bundesverfassungsgericht hat diese Vorstellung perhorresziert. Es ist nicht zu verwundern, dass dieses Urteil kontroverse Kommentare ausgelöst hat.¹⁰ Nun irrtlichtert das Wort „Identität“ durch den Vertrag und die Judikatur. Unionsrechtlich tauchte „Identität“ erstmals im Vertrag von Maastricht auf, dort allerdings in unterschiedlichen, sogar gegenläufigen Zusammenhängen: Zum einen kennzeichnete er die Union; zum anderen charakterisierte er die Mitgliedstaaten; in Lissabon sind die Identitäten bestätigt worden.

Die „Identität Europas“ und die „Identität der Union“ traten anfangs identisch auf: Die Präambel von 1992 stellte eine gemeinsame Verteidigungspolitik der Mitgliedstaaten in Aussicht, die – unter anderem – „die Identität und Unabhängigkeit Europas“ stärken sollte; Art. 27a Abs. 1 Satz 1 EUV in der Fassung des Vertrages von Maastricht bekräftigte diese Absicht kompetenzrechtlich, indem er eine verstärkte Zusammenarbeit im Bereich der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik zu dem Ziel normierte, die „Werte der gesamten Union zu wahren

⁷ Zitat nach der Übersetzung des Entwurfs v. 25. 4. 2011 durch das Auslandsbüro der Konrad-Adenauer-Stiftung: www.kas.de/ungarn.de/publications/22517/

⁸ BVerfGE 89, S. 155, 182 ff. – Maastricht-Urteil v. 12. 10. 1993 –; E 123, S. 267, 339 ff. – Lissabon-Urteil v. 30. 6. 2009 –.

⁹ W. Hallstein, *Der unvollendete Bundesstaat*, 1969.

¹⁰ Vgl. nur die Aufsätze in: DER STAAT 48 (2009) Heft 4: D. Grimm, *Das Grundgesetz als Riegel vor einer Verstaatlichung der Europäischen Union*; M. Jaestedt, *Warum in die Ferne schweifen, wenn der Maßstab liegt so nah? Verfassungshandwerkliche Anfragen an das Lissabon-Urteil des BVerfG*; J. E. Khushal Murkens, *Identity trumps Integration*; Ch. Schönberger, *Die Europäische Union zwischen „Demokratiedefizit“ und Bundesstaatsverbot*; D. Thym, *Europäische Integration im Schatten souveräner Staatlichkeit*; R. Wahl, *Die Schwebelage im Verhältnis von Europäischer Union und Mitgliedstaaten*; ferner M. Ruffert, *An den Grenzen des Integrationsverfassungsrechts*, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.) 2009, S. 1197 ff.; diese Aufsätze enthalten weitere Judikatur- und Literaturhinweise.

ren und ihren Interessen zu dienen, und zwar „unter Behauptung der Identität der Union als kohärenter Kraft auf internationaler Ebene“. Der – gescheiterte – Entwurf einer Verfassung Europas gab diese Behauptung auf: Ihm gemäß sollte die Union in ihrem Verhältnis zum „Rest der Welt“ lediglich ihre „Werte und Interessen“ bekräftigen und versprechen; „die Werte, die fundamentalen Interessen, die Sicherheit, die Unabhängigkeit und die Integrität der Union“ wurden zu Schutzobjekten der Unionspolitiken erklärt; die Außen- und Sicherheitspolitik wurde zum Bereich loyaler und solidarischer Kooperation statt der Identitätsbehauptung.¹¹ Der Vertrag von Lissabon hat diese projektierte Fassung fast wortgetreu, jedenfalls sinngemäß übernommen. In seinem Normativteil wird die „Identität der Union“ nicht mehr verbalisiert. Das 2. Kapitel des V. Titels der Vertragsfassung von Lissabon regelt die gemeinsame Außen und Sicherheitspolitik zwar intensiver und ausführlicher als bisher, führt den bisherigen Text des alten Art. 27a Abs. 1 Satz 1 EUV aber nicht wieder auf. Der Text des neuen Art. 21 Abs. 2 Buchstabe a) EUV reflektiert in Verbindung mit Art. 23 EUV und in Übereinstimmung mit dem Text des Verfassungsentwurfes den ehemaligen Text von 1992 nur insoweit, als er die Union befugt, „ihre Werte, ihre grundlegenden Interessen, ihre Sicherheit, ihre Unabhängigkeit und ihre Unversehrtheit zu wahren“, während Art. 24 Abs. 3 EUV in der Fassung von Lissabon die Mitgliedstaaten verpflichtet, „sich jeder Handlung“ zu enthalten, die den Interessen der Union zuwiderläuft oder ihrer Wirksamkeit als kohärenter Kraft in den internationalen Beziehungen schaden könnte“. Ist die Identitätsbehauptung der erst in den „Schlussbestimmungen“ des Unionsvertrages¹² – Art. 47 – normierten Feststellung zum Opfer gefallen, dass die Union „Rechtspersönlichkeit“ besitzt? Merkwürdigerweise haben „die Identität und Unabhängigkeit Europas“ aber in der Präambel des Vertrages von Lissabon das Schicksal der Novellierungen überlebt. Strahlt sie von dort aus auf die transitorische Gestalt der aktuellen Union und auf deren Selbstverständnis?

Die „nationale Identität der Mitgliedstaaten“ hat den Wandel von Maastricht über den Verfassungsentwurf bis zur geltenden Vertragsfassung von Lissabon dagegen nicht nur unbeschadet, sondern verbal gestärkt überstanden. Erstmals verpflichtete Art. 6 Abs. 3 EUV in der Fassung von 1992 die Union, „die nationale Identität ihrer Mitgliedstaaten“ zu achten. Diese Formel wurde in die Präambel der Charta der Grundrechte der Europäischen Union übernommen, die der Europäische Rat am 7. Dezember 2000 in Nizza feierlich proklamierte¹³, und ist auch in der geltenden Fassung der Charta enthalten.¹⁴ Dort heißt es in Absatz 3 Satz 1: „Die Union trägt zur Erhaltung und Entwicklung dieser gemeinsamen Werte unter Achtung der Vielfalt der Kulturen und Traditionen der Völker Europas sowie der nationalen

¹¹ Vgl. u.a V. Giscard d'Estaing, *La Constitution pour l'Europe. Introduction et texte 2003*: Art. I-3 Ziff. 4 (S. 88), Art. III-193 Ziff. 2 (S. 270).

¹² Der Entwurf eines Verfassungsvertrages sah die Feststellung an prominenterer Stelle, nämlich in Art. I-6, vor: vgl. G. d'Estaing, *Constitution* (Fn. 11), S. 89.

¹³ ABl. Nr. C 364/1 v. 18. 12. 2000.

¹⁴ Charta v. 12. 12. 2007 (ABl. Nr. C 303 S. 1).

Identität der Mitgliedstaaten und der Organisation ihrer staatlichen Gewalt auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene bei.“ Sowohl hier wie in der Präambel des Maastricht-Vertrages erscheinen die „Völker“ und die „Mitgliedstaaten“ als korrespondierende, jeweils in sich ruhende Größen der Unionsbildung. Der Begriff der Identität kennzeichnete jedoch nur die Staaten. Durch den Entwurf einer Verfassung Europas sollten dagegen beide Existenzen zu ihrer spezifischen Identität gelangen. In der Hauptsache sollte die die Mitgliedstaaten respektierende Achtungsformel nicht nur wiederholt, sondern überdies vertieft und erweitert werden. Die von Giscard d'Estaing, dem Präsidenten des Verfassungskonventes, herausgegebene Fassung des Entwurfes formulierte in Art. I-5 Abs. 1: „L'Union respecte l'identité nationale des États membres, inhérente à leur structures fondamentales politiques et constitutionnelles, y compris en ce qui concerne l'autonomie locale et régionale. Elle respecte les fonctions essentielles de l'État, notamment celles qui ont pour objet d'assurer son intégrité territoriale, de maintenir l'ordre public et de sauvegarder la sécurité intérieure.“¹⁵ Dieser Norm sollte ein Präambeltext vorgeschaltet werden, der die Identität der Völker würdigte: „Persuadé que les peuples de l'Europe, tout en restant fiers de leur identité et de leur histoire nationale...“. Das Nebeneinander der Identitäten der Völker und Staaten findet im Vertrag von Lissabon seine verbindliche, allerdings modifizierte Fortsetzung. Die Präambel dieses Vertrages achtet jedoch nicht mehr die „Identität“ der „Völker“, sondern – ähnlich der Proklamation von Nizza – Faktoren, die seit dem Ausgang des 18. Jahrhundert als Kennzeichen der Nation kolportiert werden, nämlich „Geschichte“, „Kultur“ und „Traditionen“. Art. 4 Abs. 2 EUV normiert dazu ein sachlogisch anspruchsvolles Gleichheitsgebot, das mit nationalen Ungleichheiten verbunden wird: „Die Union achtet die Gleichheit der Mitgliedstaaten vor den Verträgen und ihre jeweilige nationale Identität, die in ihren grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen einschließlich der regionalen und lokalen Selbstverwaltung zum Ausdruck kommt. Sie achtet die grundlegenden Funktionen des Staates, insbesondere die Wahrung der territorialen Unversehrtheit, die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der nationalen Sicherheit. Insbesondere die nationale Sicherheit fällt weiterhin in die alleinige Verantwortung der einzelnen Mitgliedstaaten.“

Dieser normative Befund ist merkwürdig. Auf der einen Seite steht die Identität eines ausgesprochen unfertigen, entwicklungsbedürftigen und deshalb erst auf dem Wege zu sich selbst befindlichen Völkerrechtssubjektes. Auf der anderen Seite wird „die Identität“ von Staaten vorausgesetzt, anerkannt und geschützt, die sich ursprünglich als Solitäre verstanden und nach wie vor ihre Souveränität behaupten, obwohl sie Teile ihrer selbst, nämlich Staatsziele, Hoheitsaufgaben und -befugnisse, in das Integrationsprojekt der Union eingebracht haben und weiterhin einbringen wollen. Dabei sehen sie sich neben ihre zur Vereinigung angespornten, mit materialen Identitätskriterien begabten „Völker“ gestellt, die als „Völker Europas“

¹⁵ G. d'Estaing, *Constitution* (Fn. 11), S. 89.

eine begrifflich ähnliche Einbindung in die Europäische Union erfahren wie die Staaten als „Mitgliedstaaten“. Welche Subjektqualitäten zeichnen die Union, die Staaten und deren Völker aus, die als eigene Entitäten den Begriff der Identität beanspruchen?

III.

Was der Begriff „Identität“ im Rahmen des Unionsvertrages meint, wenn er so unterschiedlichen Subjekte zugeordnet wird, liegt nicht auf der Hand. Art. 31 der Wiener Vertragskonvention¹⁶ bietet eine erste Auslegungshilfe, wenn er vorschreibt, dass die Auslegung dem Vertragswortlaut samt Präambel und ihrer Bedeutung im Zusammenhang relevanter Texte folgen soll. Demnach ist auch der Präambeltext rechtsrelevant. Weil die Europäische Union aber eine integrative Rechtspersönlichkeit mit eigener demokratischer Struktur und Legitimation ist, wird ihr erst eine an die Verfassungsstaatlichkeit angelehnte Auslegung gerecht, die die subjektiven Sichtweisen souveräner Staaten durch eine den Integrationszwecken folgende, auf Integration und Kohärenz ausgerichtete, systematische und teleologische Interpretation verdichtet. Dabei sollten die nationalstaatlichen, durch Rechtsvergleichung gewonnenen Auslegungsvarianten in ein unionsfreundliches, objektiviertes Konzept münden, das den Vertragszielen der Union dient. Da das Unionsrecht den Begriff der Identität aber sowohl der Union als auch den Mitgliedstaaten andient und ihn so in ein dialektisches Spannungsverhältnis setzt, ist zu gewärtigen, dass der wortgleiche Begriff teleologische Differenzierungen beinhaltet, je nachdem er unterschiedliche Interessen der Union oder der verschiedenen Mitgliedstaaten widerspiegelt. Die „Identitäten“ sind Bereiche der Selbstbestimmung und des Respekts, aber auch der Auseinandersetzung existentieller Interessen.

Als tradiertes Lehnwort hat „Identität“, „identity“, „identité“ usw. nicht nur eine vor die christliche Zeitrechnung reichende, vielfältige Wortgeschichte, sondern ist auch in den unionsrechtlich relevanten Vertragssprachen und in diversen Wissenschaftssprachen in unterschiedlichen Bedeutungen beheimatet. Der Umstand, dass der Begriff heute fast zu einem Modebegriff aller möglichen Entitäten geworden ist, die Marketing betreiben, banalisiert zwar seine Bedeutung, fordert aber die spezifisch unionsrechtliche Interpretation nur energischer heraus. Der Ursprung des Lehnwortes liegt im vorsokratischen Griechenland. Von dort wurde es über lateinische Adaptionen in die europäischen Gegenwartssprachen transportiert. Parmenides und Heraklit reflektierten bereits das Wesen des Einen und Desselben. Seine abstrakteste Bedeutung erlangt er in der formalen Logik: $A = A$. Die Gleichung suggeriert ein sich selbst bestimmendes Sein, das gewissermaßen als Selbstbeobachter seine eigene Übereinstimmung definiert. Zu einer

¹⁶ Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge v. 23. 5. 1969 (BGBl. 1985 II S. 920).

Aussage über Wirklichkeiten gelangt die Gleichung allerdings erst mit Hilfe von Prädikatoren, die ein Bezugs- und Vergleichsfeld eröffnen. In der Individual- und Sozialpsychologie und speziell in der Unternehmenspsychologie wird davon vielfältig Gebrauch gemacht. Dabei stehen der Mensch als Person und das Unternehmen als Institution im Mittelpunkt der Selbst- oder Fremdidentifizierung. Sind das Referenzgrößen für die Ermittlung der Identität von Völkern oder Staaten oder Staatsverbänden?

So viel kann den verschiedenen Identitätskonzepten jedenfalls entnommen werden: Die Identität soll eine erkennbare Eigenheit bezeichnen, durch die eine Entität sich als ein besonderes Selbst, als eine Singularität, in ihrer Umwelt definiert und von anderen Subjekten unterscheidet beziehungsweise extern unterschieden werden kann: $A = A \neq \text{Non-A}$. Ob die maßgebenden Unterscheidungskriterien dem „A“ inhärent sind oder zugeschrieben werden, ob sie eine Wirklichkeit zeigen oder schaffen, ob sie prästabilisiert sind oder erst in Interaktionen entstehen¹⁷, kann als ontologisches, phänomenologisches, sozialpsychologisches oder politisches Problem behandelt werden, hier aber dahingestellt bleiben, da der Unionsvertrag den Begriff als normatives Tatbestandsmerkmal positiviert, indem er die gefragten Identitäten in den Zusammenhang seines Regelungssystems integriert. Im Kontext dieses Systems präsentiert „Identität“ sich als ein Begriff, der fundamentale, permanente, aber sachlich begrenzte Merkmale verschiedener Identitätssubjekte zusammenfasst. Diese Merkmale zu erfassen und zu ordnen, ist die Kunst einer Auslegung, die dem Telos des Unionsvertrages verpflichtet ist. Infolge der Zahl der in der Union vereinigten Völker und Staaten ist mit einer Diversität der Selbst- und Fremdidentifikationen zu rechnen: Was seitens Polen für typisch deutsch gehalten wird, wird vermutlich mit dem, was Deutsche über sich und ihren Staat denken, nicht übereinstimmen, wie auch die umgekehrte Deutung zu Diskrepanzen führt; davon zeugen nicht zuletzt die komplizierten Bemühungen, deutsch-polnische Geschichtsbilder abzugleichen.¹⁸ Ein Konkordanzverfahren ist im Unionsvertrag weder vorgesehen noch sinnvoll. Die folgenden Überlegungen konzentrieren sich daher vorerst auf Auslegungen im Sinne der deutschen Jurisprudenz und Jurisdiktion. Darüberhinaus lässt die Jurisdiktion des Europäischen Gerichtshofes eine verbindliche Aufklärung erwarten.

IV.

Da europäische Staaten die Gründer der Europäischen Union sind, interessiert zunächst, wie sie sich selbst in dem Prozess der europäischen Integration positi-

¹⁷ In diesem Sinne besonders G. H. Mead, *Geist, Identität und Gesellschaft*, 1998, S. 177, 218; L. Krappmann, *Soziologische Dimension der Identität*, 1993, S. 13.

¹⁸ Vgl. die Arbeiten der deutsch-polnischen Schulbuchkommission sowie F. Halbauer, *Deutsch-polnische Geschichtsbild-Probleme*, 1988.

onieren wollen. Der Unionsvertrag zeigt: Sie wollen einerseits Mitglieder, andererseits Souveräne sein und bleiben. Das Bundesverfassungsgericht hat das dominierende Selbstbewusstsein der Mitgliedstaaten auf die eingängige Formel gebracht: Sie seien „Herren der Verträge“. Diese metaphorische Stilisierung hat es verfassungsrechtlich mit dem Begriff der Souveränität verbunden¹⁹ Es ist ein Begriff, der im 19. Jahrhundert seine Höchstform gewann und seither rechtlich und faktisch, regional und global verblasst. In der Union hat er infolge der europäischen Integration an Bedeutung eingebüßt. Integration und Souveränität bewegen sich seither in Verhältnissen einer komplexen Equilibristik. Wenn man von „integrierter Staatlichkeit“ und von „integrierter Souveränität“ sprechen möchte, kann man sich auf einen „Prozess“, aber auf kein festes Muster verlassen. Das Bundesverfassungsgericht hat dem aus den Tiefen des Nationalstaates hervorgeholten Begriff der Souveränität zwar den der „Integrationsverantwortung“ zur Seite gestellt, doch hat es damit in erster Linie den Bundestag als nationales Parlament in die demokratische Pflicht genommen. Sein Rückgriff auf die „Souveränität“ erfolgte gleichwohl mit Rücksicht auf die verfassungsrechtliche Integrationsabsicht: Die Präambel und Art. 23 des Grundgesetzes legen ein eindeutiges, entschiedenes Bekenntnis zu einem „vereinten Europa“ ab. Was bedeutet aus dieser Warte und in diesem Zusammenhang die „nationale Identität der Mitgliedstaaten“, die von der Union zu achten ist?

Der Maastrichter Vertragstext verwirrte zunächst, da er von der Identität im Singular, von den Staaten aber im Plural sprach. Man konnte den Begriff im Sinne einer Gruppenidentität verstehen, die es gegen die Union zu schützen gilt. Dieses Verständnis rückte allgemeine Identitätsmerkmale der Mitgliedstaaten in den Vordergrund der Interpretation und vernachlässigte die Eigentümlichkeiten, die jeder einzelne der Mitgliedstaaten für sich zu beanspruchen und dem Zugriff der Union zu entziehen, ein besonderes Interesse haben könnte. In der Lissaboner Fassung des Art. 4 Abs. 2 EUV ist dieser Eindruck scheinbar durch den adjektivischen Zusatz „jeweilige“ beseitigt worden. Die novellierte Formel „jeweilige nationale Identität der Mitgliedstaaten“ belässt diese allerdings nach wie vor im Plural. Für eine Gruppenidentität spricht jetzt aber die jener Formel vorgeschaltete Staatengleichheit „vor den Verträgen“. Völkerrechtlich ist dieser Gleichheitssatz eine Selbstverständlichkeit. Art. 2 Nr 1 der Charta der Vereinten Nationen formuliert ihn mustergültig. Im Unionsvertrag kann er aber nicht nur an dessen Gründungsmythos erinnern, sondern speziell zugunsten kleinerer Mitgliedstaaten wirken, die etwa in Unionsorganen nicht formal gleich vertreten sind. Der Gleichheitssatz gibt aber die gleiche Frage wie Art. 20 der EU-Charta der Grundrechte oder wie Art. 3 Abs. 1 GG auf: Schließt die Präposition „vor“ die Gleichheit „im“ Vertragssystem aus?²⁰ Jedenfalls soll sie gewährleisten, dass die

¹⁹ BVerfGE 89, S. 155, 186 ff.; 123, S. 267, 348 ff.

²⁰ Die Frage nach der Reichweite der Formel „vor dem Gesetz“ hat nicht nur *Franz Kafka* zu einer geheimnisvollen Erzählung inspiriert; sie beschäftigte die deutsche Staatsrechtslehre und Judikatur insbesondere zur Zeit der Weimarer Verfassung.: Damals ging es darum, auch

Mitgliedstaaten ihre vor der Integration bestehende Staatlichkeit, ihren „Status politischer Einheit“²¹, auch danach behalten. Insofern bilden sie „vor den Verträgen“ eine Gruppe. Als allgemeine, alle Mitgliedstaaten in gleicher Weise charakterisierende Merkmale kommen insbesondere solche in Betracht, die die völkerrechtliche Staatsqualität betreffen: Staatsvolk, Staatsgebiet, Staatsgewalt.

Natürlich erfüllen etwa Malta oder Deutschland diese Typenmerkmale in einem sachlich und politisch ganz unterschiedlichem Ausmaß, doch sind sie ihnen als souveränen Staaten formal gemein. Seit dem Jahre 2000 wurden sie stärker als vordem betont: zunächst als „Organisation der staatlichen Gewalt“; seit 2007 führen die geltende Grundrechte-Charta und Art. 4 Abs. 2 EUV die Staatsmerkmale ausdrücklich ins Feld; das Bundesverfassungsgericht hat sie von Verfassungen wegen lang und breit herangezogen, um zu erforschen, ob der Vertrag von Lissabon die Staatlichkeit Deutschlands beeinträchtigt.²² Es sah sich dazu veranlasst, obwohl der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung unmittelbare Übergriffe der Union in die Fundamente ihrer Mitgliedstaaten eigentlich ausschließt, weil dennoch mittelbare Beeinträchtigungen vorstellbar sind. Erstens: Das Staatsvolk kann qualitativen Einwirkungen ausgesetzt sein, wenn die Definition der Staatsangehörigkeit unter den mitgliedschaftlichen Vorbehalt gestellt wird, sie nicht dadurch zu Lasten der anderen Mitglieder auszuüben, dass diesen Unionsbürger aufgedrängt werden;²³ zudem kann die Migrations- und Asylpolitik der Mitgliedstaaten und der Union die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung beeinflussen, die Quelle der öffentlichen Meinung und dadurch konstitutiv für die Demokratie ist. Zweitens: Das Staatsgebiet steht – nicht nur aufgrund des Abkommens von Schengen – unter dem Eindruck von Entgrenzungen, die Ziel der europäischen Integration sind. Drittens: Die Staatsgewalt verliert an Substanz, Systemzusammenhang und Direktionskraft, je mehr Hoheitsaufgaben und- befugnisse auf die Union übergehen; das Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgericht hat sich speziell diesem Thema sorgenvoll und abwehrbereit zugewendet.²⁴ Ungeachtet dieser nationalstaatlichen Abwehrjustiz lautet die vorläufige Bilanz: Den Begriff „nationale Identität der Mitgliedstaaten“ als Gruppenidentität auf deren Gesamtheit zu beziehen, kann sinnvoll und zweckmäßig sein.²⁵ Der Bundesrepublik Deutschland vermittelt dieser Bezug einen besonderen Vorteil: Wenn der Staatsqualität der Mitgliedstaaten

den Gesetzgeber selbst an den Gleichheitssatz der Verfassung zu binden, während die Gegenthese die Souveränität des Gesetzgebers stützte, dem Gleiches zu definieren vorbehalten bleiben sollte.

²¹ So C. Schmitt, *Verfassungslehre* (1928), 3. Aufl / Neudruck 1957, S. 205.

²² BVerfGE 123, S. 267, 381 ff.

²³ Ch. Schönberger, *Unionsbürger*, 2005, S. 280 ff., 299, hält es für möglich, dass Mitgliedstaaten ihre Staatsangehörigkeit für die Zwecke des Gemeinschaftsrechts definieren und Personen die Unionsbürgerschaft verschaffen, die staatsrechtlich nicht ihre Staatsangehörigen sind.

²⁴ BVerfGE 123, S. 267, 356 ff.

²⁵ Ebenso A. Puttler, in: Ch. Callies, M. Ruffert (Hg.), *EUV / AEUV. Kommentar*, 4. Aufl. 2011, Art. 4 EUV Randnote 16.

das Kriterium der Unabhängigkeit als viertes oder als ein der Staatsgewalt sowieso inhärentes Merkmal zugeordnet wird, kann ausgeschlossen werden, dass etwa der deutsche Gliedstaat Bayern, der sich selbst „Freistaat“ nennt, einem „Europäischen Staat“ gleicht, der aufgrund Art. 49 Abs. 1 EUV beantragen kann, Mitglied der Union zu werden.²⁶

Trotz der verwirrenden Formulierung spricht das Adjektiv „jeweilige“ im Zusammenhang der Klausel „nationale Identität der Mitgliedstaaten“ hauptsächlich dafür, das Achtungsgebot auf jeden einzelnen Mitgliedstaat an und für sich zu beziehen.²⁷ Während das im Jahre 1992 noch ungewiss erscheinen konnte, hat die Neufassung des Art. 4 Abs. 2 EUV für mehr Klarheit gesorgt: Die dreifache Wiederholung des Adjektivs „national“ kennzeichnet den Mitgliedstaat prominent als Nationalstaat. Die Norm ist eine der Schlüsselszenen, in der die Europäische Union auf den Nationalstaat als ihren existentiellen Widersacher trifft. Aus dem 19. Jahrhundert ragt der Nationalstaat hier in das 21. Jahrhundert der Supranationalisierung und Globalisierung hinein, dieses an seine republikanischen Wurzeln gemahnend. Diese Wurzeln vermutet der Unionsvertrag in den „Völkern“ als den Trägern von Geschichte, Kultur und Traditionen sowie – insbesondere – der Demokratie im Sinne Art. 2 Abs. 1 EUV. Diese „Völker“ stehen anders als die unionsrechtlichen Tatbestandsmerkmale nicht neben den Mitgliedstaaten, sondern sind deren Grundlagen: sei es als vorstaatliche, vermeintlich ontologisch natürliche „unmittelbare Gegebenheit“²⁸, sei es als „corps politique“²⁹, jedenfalls als institutionalisiertes, durch die Staatsangehörigkeit definiertes Staatsvolk.

Die Eigenheiten des europäischen Nationalstaates – der Nationalstaat ist eine europäische Erfindung und Erscheinung – entstanden in den realpolitischen und ideologischen Umbruchszeiten der Französischen Revolution. Als Jean-Jacques Rousseau vor etwa einem Vierteljahrtausend seinen „Contrat social“ zugleich mit seinem „Émile“ publizierte und zehn Jahre später auf dieser theoretischen Basis seine „Considérations sur le Gouvernement de Pologne et sur la Réformation Projectée“ verfasste, um das schwankende Polen in ein stabiles Gemeinwesen um-

²⁶ Dass dieses Beispiel mehr als ein theoretisches Spiel ist, belegt die Erinnerung an jene Zeiten, als die Bundesrepublik Deutschland der Deutschen Demokratischen Republik die Staatsqualität wegen deren politischer Abhängigkeit von der Sowjetunion absprach, um die völkerrechtliche Anerkennung u. Aufnahme der einst so genannten „Sowjetischen Besatzungszone“ in die Vereinten Nationen zu verhindern; vgl. dazu M. Görtemaker, *Geschichte der Bundesrepublik Deutschland*, 1999, S. 525 ff.

²⁷ So die in Deutschland herrschende Auffassung; vgl. statt vieler: A. Puttler, in: Ch. Callies, M. Ruffert (Fn. 25), Art. 4 EUV Randnoten 15 ff.; Ch. Vedder, in: Ch. Vedder, W. Heintschel von Heinegg (Hg.), *Europäisches Unionsrecht*, 1. Aufl. 2011, Art. 4 EUV Randnote 6; R. Streinz, *EUV / AEUV*, 2. Aufl. 2012, Art. 4 EUV Randnoten 11 ff.

²⁸ So Schmitt, *Verfassungslehre* (Fn. 21), S. 205; kritisch zu dieser Ontologie R. Grawert, *Homogenität, Identität, Souveränität. Positionen jurisdiktioneller Begriffsdogmatik*, in: *DER STAAT* 51 (2012), S. 188 ff.

²⁹ So im Sinne des französischen Nationalstaatsbegriffs C. Leclercq, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 9. Aufl. 1995, S. 45 ff.

zuwandeln, verlagerte er die Faktoren, die eine dauerhafte, grundlegende Stabilität versprachen, zwar in den nationalen Gemeinsinn der Mitglieder der Republik, vergaß aber nicht, dieser flüchtigen Erscheinung institutionelle Bandagen anzulegen, um den Zeitgeist zielgerichtet zu bändigen und in Bahnen zu lenken. Rousseau unterstellte die *volonté générale* des Volkes als eine ideale Einheit des Bewusstseins und Willens der Staatsbürger, in der diese die Beschränkungen ihrer menschlichen Individualität in der korporativen Freiheit überwinden könnten. Deshalb beschwor er „la vertu de ses Citoyens, leur zèle patriotique, la forme particulière que des institutions nationales peuvent donner à leur ames“, fügte aber politisch-pragmatisch hinzu: „Ce sont les institutions nationales qui forment le génie, le caractère, les goûts, et les mœurs d’un peuple, qui le font être lui et non pas un autre, qui lui inspirent cet ardent amour de la patrie fondé sur les habitudes impossibles à déreciner“.³⁰ Der für das Selbstverständnis der slawischen Völker besonders wichtige Herder propagierte daraufhin, ganz im Sinne Rousseaus, seine – deutsche – Nation als einen durch Sprache, Nationalgeist, Nationalkultur und Nationalerziehung bewegten Prozess³¹ – wie schon Rousseau dem aristokratischen Polen einst ein patriotisches Erziehungsprogramm verordnet hatte, während Hegel dem bereits eingerichteten – preußischen – Staat die Aufgabe der Nationbildung überantwortete und so das Staatsvolk nur als Produkt staatlicher Gestaltungskraft anerkennen wollte.³²

Der Unionsvertrag und die Grundrechtecharta haben diese und entsprechenden ideologische Vorstellungen des 18. und 19. Jahrhunderts eigenartig verknüpft. Offensichtlich räumen beide Texte dem etablierten Staat – das heißt: den vertragschließenden Mitgliedstaaten – die Führung ein: Die zitierten „Völker“ erscheinen, wie gesagt, zwar zunächst als eigenwillige Entitäten, doch rechnet das Demokratieprinzip des Unionsrechts nur mit den staatlich geeinten Völkern, die durch Staatsangehörigkeiten definiert werden. Diese zu bestimmen, ist eine Reservatkompetenz der Mitgliedstaaten geblieben. Man könnte das nationale Element der Staatenidentität also ganz nüchtern „republikanisch“, also im Sinne der jeweils organisierten Demokratie, begreifen. Doch der Unionsvertrag gesteht den „Völkern“ eine besondere Gruppenidentität zu: zunächst ausdrücklich, später der Sache nach, indem er auf die jeweilige nationale Geschichte, Kultur und Traditionen Bezug nimmt. Diese Bezugnahmen haben – ironisch gesagt – den großen Vorzug, dass sie jahrhundertealte, unübersichtliche Evolutionsprozesse betreffen und sich je nach Bedarf und Interesse mit passenden Inhalten auffüllen lassen. Die nationalistischen Gruppen, die derzeit Europa zerfurchen, profitieren von dieser Möglichkeit, in Krisenzeiten einer europafreundlichen Politik eine be-

³⁰ J.-J. Rousseau, *Considérations sur le Gouvernement de Pologne et sur la Réformation Projettée* (1771/72), in: *ders., Oeuvres complètes III*, 1964 (Pléiade-Ausgabe), S. 951 ff, 960 („Application“).

³¹ Dazu ausführlich R. Grawert, *Herders Einheit der Nation*, in: *Gedächtnisschrift für Wilfried Brugger* (erscheint 2012).

³² G. W. F. Hegel, *Grundlinien der Philosophie des Rechts*, 1821, §§ 256, 258, 273.

sonnte Vergangenheit zu entgegnen. Eine teleologische Auslegung sollte sich dagegen bewusst machen, welchen Sinn es haben könnte, die Geschichte, die Kultur und die Traditionen der „Völker“ besonders zu schützen. Dient das Achtungsgebot einfach nur deklaratorisch der historischen Legitimität der Staatsvölker? Oder dienen sie, sofern man unter „Völker“ auch staatsinterne Sprach-, Kultur- und Siedlungsgruppen wie die Sorben in Sachsen, die Dänen in Schleswig-Holstein, die Deutschen in Schlesien oder die Basken in Spanien versteht, deren kollektivem, nationalem Minderheitenschutz? Lassen die Ziele und Befugnisse der Union befürchten, dass jene Positionen rückwirkend oder vorwirkend eingegeben werden könnten? Sollen sie Schutz gegen Überfremdungen bieten – entgegen der verbrieften Freizügigkeit? Oder sollen sie, dem Integrationsprozess sehr weit vauseilend, einem europäischen Kultur- und Erziehungsprogramm der Union Schranken der Kulturautonomie setzen? Insofern könnte wieder Rousseau als Pate führen: Dessen Beschreibung Europas im dritten Drittel des 18. Jahrhunderts vermerkte süssfisant: „Il n’y a plus aujourd’hui de Francois, d’Allemands, d’Espagnols, d’Anglois même, quoique on dise; il n’y a que des Européens. Tous ont les mêmes goûts, les mêmes passions, les mêmes moeurs, parceque aucun n’a reçu des forme nationale par une institution particulière.“³³ Rousseau schrieb damals gegen die gemeineuropäische Zopfakultur des europäischen Adels an und riet den Polen, sich zu sich selbst zu erziehen. Heute scheinen die Fronten umgekehrt zu verlaufen: Wenn die Union mehr als ein Konstrukt sein soll, benötigt sie ein gemeineuropäisches Selbstbewusstsein als Grundlage des unionsbürgerlichen Demokratieprinzips. Doch die aktuelle Krise verstärkt nationale Rückbesinnungen auf vermeintlich glorreiche Vergangenheiten. Am Beispiel des deutsch-französischen „Tandems“ – aus französischer Sicht:: „le couple franco-allemand“ – lässt sich derzeit gut beobachten, wie historische, kulturelle, strukturelle und mentale Unterschiede zur nationalstaatlichen Selbstbestätigung und Selbstermunterung reaktiviert werden.³⁴ Im Zusammenhang des Unionsvertrages geht es selbstverständlich nicht darum, solche Eigentümlichkeiten zu missachten; aber es geht um teleologische Tendenzen der Interpretation von Begriffen und Normen. Wenn die nationalen Eigentümlichkeiten die Interpretation stärker bestimmten als die so genannten gemeinsamen europäischen Wurzeln, Werte und Ziele, wenn also Rousseaus Rat sich durchsetzte, dann könnte die „nationale Identität der Mitgliedstaaten“ einen antieuropäischen Anstrich erhalten. Der Scheideweg, an dem Europa derzeit steht, erfordert also auch tendenzielle Abwägungen der Interpretation.

Immerhin normiert der Vertrag von Lissabon gewisse Präzisierungen, indem er die „nationale Identität der Mitgliedstaaten“ auf deren „politische und verfassungsmäßige Strukturen“ konzentriert und die „Organisation der staatlichen

³³ J.-J. Rousseau, *Considérations* (Fn. 30), S. 960.

³⁴ Vgl. u.a. J. P. Estival, *Duel économique franco-allemand. L’heure de vérité*, 2011; J.-L. Thiériot, B. de Montferrand, *France-Allemagne – L’heure de vérité*, 2011; J. Hénard, *Deutsch-französische Tage*, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) Nr. 18 v. 21. 1. 2012, S. Z3.

Gewalt“ von der nationalen Ebene bis zur lokalen Selbstverwaltung erfasst. Diese Präzisierungen schränken die alte Identitätsformel des Maastricht-Vertrages ein. Die Koppelung von „politisch und verfassungsmäßig“ eröffnet allerdings wieder den relevanten Themenbereich; sie korrespondiert einer in Deutschland seltenen, in Frankreich häufigen Themenverbindung politischer Kräfte, Institutionen und Praxen mit dem Normengefüge einer kodifizierten Verfassung: „Un régime politique“, erklärt Pactet, „apparaît toujours, dans l’État considéré, comme la résultante du jeu des forces politiques dans un certain cadre institutionnel“, inklusive weicher Machtfaktoren wie Tradition, Legitimitätsglauben und Anerkennung des Regimes.³⁵ Interpretiert man Art. 4 Abs. 2 EUV im Sinne seines Satzbaues, dann wird die „jeweilige nationale Identität“ nicht insbesondere, sondern ausschließlich durch den nachfolgenden Relativsatz definiert, der sie auf die „grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen“ konzentriert. Sind die Fronten zwischen den Mitgliedstaaten und der Union damit begradigt? Beim Wort genommen, wird das ominöse Qualifikationsmerkmal „national“ in der Lissaboner Textfassung von seinen soziokulturellen Bezüge befreit und auf die genannten Strukturen gelenkt; es könnte entfallen oder vernachlässigt werden, da die gemäß jenem Relativsatz maßgebenden Eigentümlichkeiten im Begriff „Mitgliedstaat“ hinreichend subjektiviert werden; jedenfalls benötigt es deshalb keinerlei nationalstaatliche Aufwertung; es könnte ebenso entfallen, wie der Text des Unionsvertrages den programmatischen Begriff „supranational“ vermeidet. Und dennoch markiert jener Relativsatz keine klaren Grenzen, da er unbestimmte Rechtsbegriffe verwendet. Die Rechtssprache lebt von Ein- und Ausschließungen. Was schließen die „grundlegenden Strukturen“ des Politischen und Verfassungsmäßigen ein und aus? Der nachfolgende Satz leistet dazu eine gewisse systematische Interpretationshilfe, als er „die grundlegenden Funktionen des Staates“ zu achten gebietet. Die zwei selbständigen Hauptsätze lassen auf differenzierte Schutzzinhalte schließen: Die Funktionen ergänzen Institutionen, Kompetenzen und Verfahren.

Indem das erste, institutionelle Achtungsgebot die Selbstverwaltung hervorhebt, lässt es ergänzend auf die Einrichtung der Staatsleitung und damit auf die Konstruktion des gesamten Staates schließen. Es entzieht diese Institutionen grundsätzlich Maßregeln der Union. Allerdings eröffnen die Begriffe „politisch“ und „verfassungsmäßig“ ein breites Programm, das Streitigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten und der Union zur Folge haben kann, je nachdem wie die Begriffe des Politischen und des Verfassungsmäßigen jeweils ausgefüllt werden. Meint das Politische jenen Freund-Feind-Gegensatz, den Carl Schmitt der deutschen Verfassungslehre der Zwischenkriegszeit eingestiftet hat?³⁶ Oder meint er alle Vorgänge die das politische Gemeinwesen – die polis, die res publica, die Republik, die Demokratie oder „die Nation“ – betreffen? Im Sinne politischer

³⁵ Vgl. P. Pactet, *Institutions politiques. Droit constitutionnel*, 14. Aufl. 1995, S. 10, 18 ff.; zudem C. Leclercq (Fn. 29).

³⁶ C. Schmitt, *Der Begriff des Politischen*, 1932 / 1963, S. 20 ff.

Konstanten oder auch im Sinne der jeweiligen Regierungspolitik?³⁷ Man kann die Frage nach der Bedeutung programmatischer Begriffe nicht subsumtionsfähig beantworten, ohne zu wissen, wer die Deutungshoheit haben soll. Der Begriff des Verfassungsmäßigen ist nur scheinbar eindeutiger. Er ist eine Variation des französischen beziehungsweise englischen Textes: „leur identité nationale, inhérent à leur structures fondamentales politiques et constitutionnelles“ beziehungsweise: „their national identities, inherent in their fundamental structures, political and constitutional“. Bereits der britisch-französische Vergleich ergibt verschiedene Begriffe der Verfassung mit unterschiedlichen Bezügen zum Politischen und Nationalen. In Deutschland impliziert das Wort „verfassungsmäßig“ normalerweise ein Urteil über die Übereinstimmung eines staatlichen Aktes mit dem Verfassungsrecht. Im Zusammenhang mit Art. 4 Abs. 2 EUV identifizieren Literatur und Judikatur „verfassungsmäßig“ aber mit „verfassungsrechtlich“ im Sinne von: Maßgaben der Verfassung.³⁸

In fast allen europäischen Verfassungsstaaten ist in erster Linie der formelle Begriff der – kodifizierten – Verfassung gemeint; das Bundesverfassungsgericht gründet seine Judikate selbstverständlich auf das Grundgesetz; doch es richtet sich nach einem Grundgesetz, das es selbst durch seine eigene Judikatur auch verbindlich auslegt, so dass die Kodifikation ein judikativ bereicherter Komplex ist. „Verfassungsgemäß“ kann sich anderwärts aber auch auf den Begriff der historischen³⁹ oder materiellen⁴⁰ oder realpolitischen Verfassung im Sinne der maßgebenden politischen Kräfte beziehen.⁴¹ Da jeder Mitgliedstaat sich auf seine „jeweilige“ Identität berufen darf, hat die Union es theoretisch mit so vielen verschiedenen Auseinandersetzungen zu tun, wie sie Mitgliedstaaten hat. Die Formel „grundlegende Strukturen“ scheint Details ausschließen zu sollen, verhindert aber nicht, dass auch nationalstaatliche Besonderheiten ihrer angeblichen traditionellen oder kulturellen Bedeutung wegen in jenen Rang gehoben werden. Aus verfassungsrechtlicher Perspektive betref-

³⁷ R. Streinz (Fn. 27), Art. 4 Randnote 15, rechnet auch politische, soziale und kulturelle „Besonderheiten“ zur Identität; zuweilen wird auch die Familienpolitik für ein nationales Identitätsmerkmal Deutschlands gehalten.

³⁸ So die in Fn. 27, genannten Kommentare in Übereinstimmung mit BVerfGE 89, S. 155 ff.; 123, S. 267 ff.

³⁹ Z.B. die Verfassung des Heiligen Römischen Reiches deutscher Nation, die die Goldene Bulle von 1356, den Westfälischen Frieden von 1648, die Wahlkapitulationen der Könige usw. umfasste; ähnlich der britische Verfassungsbegriff; vgl.; K. Loewenstein, *Staatsrecht und Staatspraxis von Großbritannien*, Bd. I, 1967, S. 43 ff.; F. W. Maitland, *The Constitutional History of England*, 1908 / 1974, S. 526 ff.

⁴⁰ Die in Deutschland u.a. die einfachgesetzlichen Wahl-, Parteien-, Ministergesetz und ähnliches mehr umfasst.

⁴¹ In diesem Sinne F. Lassalle, *Über Verfassungswesen*, 1862 1958, S. 27 f.; 34. „...die tatsächlichen Machtverhältnisse, die in einer gegebenen Gesellschaft bestehen“; dieser Begriff stimmt, ohne dass Lassalle dies auswies, mit dem Rousseaus in dessen *Considérations* (Fn. 30) überein. Vgl. dazu die Definition von P. Pactet, *Institutions* (Fn. 35).

fen sie vornehmlich den Vorrang der Staatsverfassung.⁴² In deren Rahmen umfassen sie nicht nur „Funktionen“, sondern den konstituierten und praktizierten Komplex von Menschenrechten, Organen, Funktionen, Kompetenzen und Verfahren sowie die diese umfassende Staatsform. Der Europäische Gerichtshof hat deshalb zur nationalen Identität „auch die republikanische Staatsform“ gerechnet.⁴³ Ein Blick auf die in die Union eingebrachten Staatsformen zeigt allerdings, dass das Motto von der vereinten Vielfalt Kompatibilitätsprobleme des inputs und des outputs birgt: Was dürfen die Staaten in die Union an Besonderheiten einbringen, was müssen sie durch deren Einwirkungen erdulden? Wie verträgt etwa das unionsrechtliche Demokratieprinzip sich mit der Staatsform der Monarchie? Dänemark, Großbritannien, Luxemburg und Spanien sind konstitutionelle Monarchien, die ihre monarchischen „Strukturen“ in die Union eingebracht haben und gleichwohl als Demokratien im Sinne von Art. 2 Abs. 1, Art. 7 Abs. 1, Art. 49 Abs. 1 EUV gelten. Beides zu vereinbaren, erfordert interpretatorisches, teleologisches Geschick. Die europäische „Demokratie“ ist ein eigenartiges Gebilde.

Andererseits stehen die Verfassungen der Mitgliedstaaten unter massiven Einwirkungen seitens der Unionsverfassung. Deren Sinnzusammenhänge und vor allem deren Umsetzungen wirken mittelbar und unmittelbar. Da der Vorrang der Verfassung vor anderen Rechtsnormen ein den Verfassungsstaat prägendes Kennzeichen ist, beeinträchtigt seine Relativierung die Struktur: erheblich? unerheblich? Der Sache nach betreffen die Einwirkungen besonders die Stellung der mitgliedstaatlichen Parlamente und deren Verhältnis zu ihren mitgliedstaatlichen Regierungen, die aufgrund der unionsrechtlichen Kompetenzen des Europäischen Rates einen erheblichen Machtzuwachs gewinnen.⁴⁴ Dieser Prozess der Intergouvernementalisierung der Europäischen Gemeinschaften und danach der Union begann bereits, als de Gaulle auf einer Pressekonferenz am 5. 9. 1960 die Federführung in der künftigen Europäischen Politischen Union den Regierungen der Nationalstaaten vorzubehalten vorschlug, und wurde, nachdem Frankreich im Jahre 1965 eine „Politik des leeren Stuhls“ praktiziert und dadurch eine ernsthafte Krise der Integration bewirkt hatte, in den Luxemburger Beschlüssen der Außenminister der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 29. Januar 1966 formuliert:⁴⁵ Demnach sollten in Fragen, die „sehr wichtige Interessen“ eines

⁴² Dazu R. Wahl, *Der Vorrang der Verfassung*, in: ders., *Verfassungsstaat, Europäisierung, Internationalisierung*, 2003, S. 121 ff.

⁴³ EuGH (Zweite Kammer), Rs. C-208/09, Entscheidung v. 22. 12. 2010, I. Sayn-Wittgenstein, *Landeshauptmann von Wien*, publiziert u. a. in: *Die öffentliche Verwaltung (DÖV)* 2011, S. 202; Das Gericht bestätigte die Entscheidung des Landeshauptmanns, einer österreichischen Staatsangehörigen deren im Ausland erworbenen Adelstitel abzuerkennen; die Verfassung Österreichs verbietet Adelstitel.

⁴⁴ Das BVerfG akzeptierte diesen Umstand in dem Anordnungsverfahren gegen die Griechenlandhilfe: BVerfGE 125, S. 385, 394; 126, S. 158, 168 f. –

⁴⁵ Abdruck in deutscher Sprache in: *Europarecht* 1966, S. 79 ff.: „I. Stehen bei Beschlüssen, die mit Mehrheit auf Vorschlag der Kommission gefasst werden, sehr wichtige Interessen eines oder mehrerer Partner auf dem Spiel, so werden sich die Mitglieder des Rates innerhalb

Mitgliedes berührten, keine Mehrheitsentscheidungen getroffen werden; das führte zu einer nachhaltigen Stärkung des Rates; der Beschluss ist heute als so genannte „Notbremse“ in Art. 31 Abs. 2 (2) EUV eingegangen.⁴⁶ Die Einwirkungen betreffen nicht zuletzt die mitgliedstaatlichen Verfassungsgerichte, die mit dem Europäischen Gerichtshof und mit dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte konkurrieren. Dies ist dem Bundesverfassungsgericht sehr bewusst. Immer energischer verteidigt es deshalb seine Deutungs- und Entscheidungshoheit über die für essentiell gehaltenen Anliegen der Verfassungsstaatlichkeit gegen Luxemburg und Straßburg.⁴⁷ Ob eine Beeinträchtigung an und für sich oder erst in einem weiteren Geltungszusammenhang fundamental ist oder nicht, lässt sich nicht leicht beantworten. Prozedural wird jedem Staat eine – durch die Begründungspflicht disziplinierte – Einschätzungsprärogative konzidiert; letztlich soll der Rat abwägen und entscheiden.⁴⁸

Insgesamt betrachtet, sind die nationalen Identitäten der Mitgliedstaaten Horte, Residuen nationalstaatlicher Einheit, aber zugleich Elemente des komplexen Wesens der Union. Der Unionsvertrag hat in seinem Art. 4 Abs. 2 eine Generalklausel zu Gunsten gewisser Kernbereiche der Mitgliedstaaten normiert. Diese Klausel ist aber nicht die einzige Schutzklausel. Sie wird, wie gesagt, ergänzt durch Art. 31 Abs. 2 (2) EUV, der „wesentliche Gründe der nationalen Politik“ zu reservieren erlaubt; ferner durch Art. 345 AEUV, der „die Eigentumsordnung in den verschiedenen Mitgliedstaaten unberührt“ lässt, und durch Art. 346 AEUV, der jedem Mitgliedstaat seine „wesentlichen Sicherheitsinteressen“ zur Disposition belässt. Jede dieser Reservatkláuseln und alle zusammen sind so flexibel handhabbar, dass sie etliche Spannungen aushalten können. Wird der Bogen irgendwo überspannt, sei es zu Lasten der Union, sei es zu Lasten anderer Mitgliedstaaten, sei es zu Lasten eines einzelnen Mitgliedstaates, stehen die Instrumente der Abmahnung gemäß Art. 7 EUV oder des Austritts gemäß Art. 50 EUV bereit. Ein Staat, der austreten will, muss „im Einklang mit seinen verfassungsrechtlichen Vorschriften“ handeln und mit der Union ein „Abkommen“ abschließen. Das Austrittsrecht schwächt selbstverständlich die „Gestalt“ Europas, stärkt aber die Staatsvölker. Doch der Rückweg von der integrierten Identität zur Selbstbestimmung erfolgt unter integrierter Kontrolle.

eines angemessenen Zeitraums bemühen, zu Lösungen zu gelangen, die von allen Mitgliedern des Rates unter Wahrung ihrer gegenseitigen Interessen und der Interessen der Gemeinschaft ... angenommen werden können. II. Hinsichtlich des vorstehenden Absatzes ist die französische Delegation der Auffassung, dass bei sehr wichtigen Interessen die Erörterung fortgesetzt werden muss, bis ein einstimmiges Einvernehmen erzielt worden ist.“ Dieser Beschluss war ein Vorgang der Desintegration. Der Sache nach ging es Frankreich damals um die Durchsetzung seiner Agrarpolitik.

⁴⁶ H.-J. Cremer, in: Ch. Callies, M. Ruffert (Fn. 27), Art. 31 EUV Randnote 13.

⁴⁷ BVerfGE 123, S. 267, 362 ff.

⁴⁸ H.-J. Cremer, in: Ch. Callies, M. Ruffert (Fn. 27), Art. 31 EUV Randnote 13.

V.

Das Bundesverfassungsgericht übt eine konzentrierte „Identitätskontrolle“ aus, um die „integrationsfeste Verfassungsidentität der Mitgliedstaaten, hier des Grundgesetzes“ zu wahren. Dabei verwendet es einen Identitätsbegriff, den es Art. 23 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG entnimmt. Bedenkt man die mögliche Bandbreite der Bedeutung vom „verfassungsmäßig“, dann werden die deutschen Identitätsgrenzen scheinbar dadurch zurückgenommen, dass das Gericht mit Art. 79 Abs. 3 GG eine Norm in den Mittelpunkt seiner Identitätskontrolle stellt, die eigentlich den Verfassungsgesetzgeber im Zaum halten soll.⁴⁹ Doch der Schein trügt, weil das Gericht diese Norm nicht im verfassungsimmanenten Sinne auslegt und anwendet, sondern sie externalisiert und über Wortlaut und Telos hinaus mit Inhalten angereichert, die weitere Integrationsschritte stark begrenzen. Art. 79 Abs. 3 GG gewinnt dadurch eine außenpolitische Dimension. Die Bundeskanzlerin Merkel zieht sich in den Diskussionen zur Rettung des Euro manchmal auf diese Verteidigungslinie zurück. Zum Schutz der deutschen Staatlichkeit hat das Gericht namentlich den Begriff der Souveränität in den Tatbestand des Art. 79 Abs. 3 GG einbezogen und ihn dort als ungeschriebenes, aber inhärentes Tatbestandsmerkmal behandelt. Dabei hat es ihn mit dem Begriff der Kompetenz-Kompetenz verbunden⁵⁰, der im 19. Jahrhundert eine für das Bismarck-Reich wichtige Rolle innerhalb des damaligen Bundesstaates spielte: Das Reich, genauer: dessen Verfassungs- und Gesetzgeber, der Reichstag, aber nicht die damaligen Einzelstaaten sollten über die Kompetenzveränderungen zwischen dem Reich und den Gliedstaaten bestimmen dürfen, obwohl es die Monarchen der Einzelstaaten waren, die einen „ewigen Bund“ schlossen, der „den Namen Deutsches Reich“ tragen sollte.⁵¹ Ganz ähnlich lautet heute die Einleitung des Unionsvertrages. Das Bundesverfassungsgericht besteht darauf, dass in der Union die Mitgliedstaaten das letzte Wort behalten, damit die Union kein Bundesstaat wird. Es hat dafür die Metapher formuliert, die Mitgliedstaaten bleiben „Herren der Verträge“, eine Metapher, die eine völkerrechtliche Selbstverständlichkeit ausdrückt, im Zusammenhang des Integrationsvertrages aber die Integration unter das Diktat von Hierarchien stellt. Rechtsphilosophisch erinnert sie an Hegels Geschichte von „Herr und Knecht“, in der das Herrschaftsverhältnis umgekehrt wird. Folgt man dieser Metapher, dann bilden die Begriffe einerseits „Integration“ und andererseits „Identität“ ein Spannungsverhältnis, das sich politisch entschärfen lässt, je nach-

⁴⁹ Art. 79 III GG: „Eine Änderung dieses Grundgesetzes, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegte Grundsätze berührt werden, ist unzulässig“, das heißt: dem einfachen, verfassungsändernden Gesetzgeber verboten; die „Grundsätze“ der Art. 1 und 20 betreffen hauptsächlich die Menschenwürde, die Demokratie, den Bundes-, Rechts- und Sozialstaat.

⁵⁰ BVerfGE dazu R. Grawert, *Homogenität* (Fn.28).

⁵¹ Präambel der Reichsverfassung von 1871.

dem die Mitgliedstaaten ihre Alleinstellung beziehungsweise ihre Gemeinsamkeit entwickeln wollen. Im Rahmen des derzeit geltenden Unionsvertrages kann die Spannung sich aber konstruktiv oder dekonstruktiv, integrativ oder desintegrativ entladen. Die gegenwärtige Krise neigt wie die von 1965 zur Desintegration.

Die Deutungshoheit, die das Bundesverfassungsgericht beansprucht, ist nicht ohne Alternative. Das Achtungsgebot des Art. 4 Abs. 2 EUV überantwortet es normativ in erster Linie der Union und deren Organen. Es verpflichtet diese zur Rücksichtnahme und setzt also die Kenntnis des zu Berücksichtigenden voraus. So gesehen, ist es zunächst die Union, die ihre Maßnahmen trifft. Sieht sich ein Mitgliedstaat übermäßig getroffen, liegt es an ihm, seine nationale Identität zu reklamieren, sei es prozedural in dem jeweiligen Maßnahmeverfahren, sei es letztlich vor dem Europäischen Gerichtshof. Mit diesem konkurrierend, hält das Bundesverfassungsgericht sich – oder die ihm entsprechende Instanz anderer Mitgliedstaaten – von Verfassungs wegen für höchstzuständig, soweit es um die verbindliche Definition der nationalen Identität geht. Diese seine Zuständigkeit gründet es, wie gesagt, auf jene „Souveränität“ Deutschlands, die es zuvor als dessen Identitätskern ausgewiesen hat. Man könnte darin ein Axiom oder einen Zirkelschluss erkennen. Man kann dieser Alternative aber auch entgegengehen, wenn man Art. 4 Abs. 2 EUV so auslegt, dass die Norm den Mitgliedstaaten das Präjudiz über ihre nationale Identität einräumt.⁵² Das mitgliedstaatliche Präjudiz wirkt vorbehaltlich der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes und, Deutschland betreffend, des Bundesverfassungsgerichts, das im Normalfall im „Kooperationsverhältnis“ mit dem Europäischen Gerichtshof zu entscheiden sich bemüht⁵³, für die Identitätskontrolle aber ein Monopol beansprucht. Die Union und deren Organe wären dann gehalten, dieses Präjudiz zu antizipieren, im Maßnahmeverfahren nachzufragen und sich retrospektiv entgegenhalten zu lassen. Der Mitgliedstaat darf seine Selbstidentifizierung aber keinesfalls so weit treiben, dass er die in Art. 2 EUV genannten Werte „schwerwiegend und anhaltend“ verletzt, so dass ein Vertragsverletzungsverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof oder ein Disziplinarverfahren gemäß Art. 7 EUV angebracht ist.

Das Bundesverfassungsgericht aktivierte seine Identitätskontrolle aber nicht nur gegen Kompetenzberühmungen der Union, sondern ebenso gegen eigene Preisgaben von Hoheitsrechten und Staatsaufgaben. In doppelter Weise begegnete es der Gefahr, dass die Vertretungs- und Gesetzgebungsorgane Deutschlands grundgesetzlich übermäßige Hoheitsübertragungen auf die Union im Vertragswege vornehmen. Zum einen ermächtigte es jeden deutschen Wahlbürger, den Schutz der grundgesetzliche Demokratie vor deren Ausverkauf aufgrund seines Wahlrechts gemäß Art. 38 Abs. 1 GG im Wege der Verfassungsbeschwerde nachzusuchen. Zum anderen band es die deutschen Organe, die „in Brüssel“ über Deutschlands Schicksal

⁵² Deutschen Kommentatoren scheint dies selbstverständlich zu sein; vgl. nur R. Streinz (Fn. 27), Art. 4 Randnote 14.

⁵³ So die Terminologie des BVerfG.

(mit)bestimmen, an enge grundgesetzliche Grenzen und forderte vor allem den Bundestag auf, seine Führungsrolle aktiv und effizient auszuüben, statt lediglich zu reagieren. Das ist freilich leichter gesagt und getan. Die Vorgänge um die verschiedenen Euro-„Rettungsschirme“, um die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) sowie um den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) haben gezeigt, dass die weit überwiegende Zahl der Abgeordneten mit den komplizierten finanz- und wirtschaftstheoretischen und politischen Problemen einfach überfordert sind; sie zeigen aber auch, dass es sehr schwer abzusehen ist, wann und wie stark die fortschreitende Europapolitik auf das innere Gefüge eines Mitgliedstaates einwirkt. Auseinandersetzungen um die Identität der Mitgliedstaaten lassen sich daher juristisch nur an evidenten Eckpunkten des Identitätsbegriffes erfassen. Es ist aber zu befürchten, dass Mitgliedstaaten ihre nationale Identität aus Gründen der jeweiligen Parteiräson oder aus sonstigen innenpolitischen Gründen dann ins Feld führen, wenn sie mit Maßnahmen der Union nicht einverstanden sind oder sie intern nicht durchsetzen können.

VI.

Welche „Identität“ kann demgegenüber die Europäische Union in das Spiel der Kräfte einbringen? Der Text des Lissabon-Vertrages hat, wie gesagt⁵⁴, auf den Begriff verzichtet und ihm nur ein Präambeldasein gelassen. Im Maastricht-Vertrag war sie eine Qualität, die für den Außenverkehr der Union bedeutsam sein sollte. Die Union hatte sich damals verteidigungspolitisch gegenüber etwaigen Konkurrenten in Position gebracht; „so“ konzentriert auch die Präambel des Lissabon-Vertrages die „Identität und Unabhängigkeit Europas“ auf den Aspekt der Verteidigung. Überdies betont der Lissabon-Vertrag aber Identität stiftende Elemente der Union: deren Werte, deren „grundlegende“ Interessen, Sicherheit, Unabhängigkeit und deren Unversehrtheit. Art. 2 Abs. 1 bestimmt in Verbindung mit Art. 7 Abs. 1 und Art. 49 Abs. 1 Satz 1 EUV, dass die Werte nicht nur nach außen, sondern vor allem nach innen wirken und so auch die „nationale Identität“ der Mitgliedstaaten prägen sollen. Der Vertrag nennt keinen Adressaten der europäischen Identität. Er befugt die Union, sie und sich selbst zu wahren. Zugleich gebietet er aber den Mitgliedstaaten, die Interessen der Union und deren „kohärente“ Außenpolitik nicht zu stören. Nach außen versteht die Union sich hier als „kohärente Kraft“, nach innen als Integrationsprozess.

„Integration“ ist der traditionsgemäß führende Begriff, der die Identität der Union zur „Gestalt des zukünftigen Europa“ profilieren soll. Er lebt von einem Herdentrieb, hauptsächlich aber von einem Hirten. Als „Hirte“ kann die Union sich zunächst auf ihren „institutionellen Rahmen“ (Art. 13 EUV), auf die seit Lissabon gestärkte Funktion der Mehrheitsentscheidungen sowie auf die Geltungskraft

⁵⁴ Vgl. oben zu II.

ihrer Legislatiakte verlassen. Schon lange vor Maastricht und Lissabon hatte der Europäische Gerichtshof selbstbewusst entschieden, dass der Vorrang des Gemeinschaftsrechts nicht auf der Souveränität der Mitgliedstaaten beruht und dass das Gemeinschaftsrecht unabhängig von deren Autorität bereits aufgrund der Legitimation durch die „Völker Europas“ gilt; die – damalige – Gemeinschaft sei mit „souveränen Rechten“ ausgestattet.⁵⁵ Allerdings stehen der Union nur begrenzte, subsidiär verwendbare Einzelermächtigungen zur Verfügung (Art. 5 Abs. 1 GG), so dass ihrer autonomen Selbstbestimmung enge Grenzen gesetzt sind. Dennoch kann sie aufgrund dieser Kompetenzen die Unionsbürger in deren essentiellen Lebensbereichen erreichen. Dem deutschen Verfassungshistoriker fällt dazu der Vergleich mit dem Deutschen Reich von 1871 ein: Das Reich hatte begrenzte, aber die Gesellschaft und die Wirtschaft betreffende Kompetenzen; dadurch konnte es trotz seiner betont föderalen Verfassungsstruktur eine sozial-ökonomische Vereinheitlichung herstellen. Ähnlich kann die Union sich durch ihre Ziele profilieren, „den Frieden, ihre Werte und das Wohlergehen ihrer Völker zu fördern“ (Art. 3 Abs. 1 EUV) und sich so unmittelbar mit den Unionsbürgern verbinden – sofern sie sich nicht in administrativen Kleinigkeiten erschöpft. Jene Schutzgüter sind nicht nur zu wahren, sondern im „Prozess“ der Integration zu festigen und zu entwickeln. Wie dieser Prozess betrieben werden kann, entscheidet eine aktive Union auch mit Hilfe eigener Begriffsinterpretationen und letztlich durch Entscheidungen ihres Gerichtshofes.

Das Bundesverfassungsgericht beugt diesem Prozess sorgenvoll vor, indem es einen Komplex von angeblich essentiellen Staatsaufgaben definiert, den zu vergemeinschaften, das Grundgesetz unbedingt verwehre. Es nimmt damit eine Diskussion der Staatsaufgabenlehre auf, die in Deutschland aus den Anfängen der Entstehung des modernen Staates stammt und die vor etlichen Jahren die Frage bewegt hat, welche seiner Aufgaben der heutige demokratisch-rechtsstaatliche Staat privatisieren darf und welche er selbst hoheitlich erfüllen muss. Jetzt also werden gewisse Staatsaufgaben in das Souveränitätsdogma eingeschleußt und der Union als Strukturelemente „nationaler Identität“ entgegengehalten. Die Liste, die das Bundesverfassungsgericht recht großzügig erstellt hat, um der deutschen Demokratie und der deutschen Politik ihre sachliche Substanz zu bewahren⁵⁶, kann dem einen einleuchten, dem anderen nicht, wird aber wohl in den verschiedenen Mitgliedstaaten der Union verschieden beantwortet werden. Der Union entsteht dadurch das Problem, wie weit sie sich entwickeln kann und soll. Bis der „Prozess“ zu einem allseits befriedigenden Ergebnis gelangt, kann zwar von viel versprechenden Identitätsmerkmalen, aber von einer stabilen Identität noch nicht die Rede sein, es sei denn, man verstünde „Identität“ im Sinne des Heraklit, dass „alles fließt“.

⁵⁵ EuGH, Rs. 26/62 (Van Gent & Loos, *Niederländische Finanzverwaltung*), Slg. 1963, 3.

⁵⁶ BVerfGE 123, S. 267, 356 ff.

Es ist das Schicksal einer zwischen Staatenbund und Bundesstaat etablierten Organisation, dass ihr Zentrum, ihr Kern von Rechts wegen nicht eindeutig und endgültig so festgestellt werden kann, wie der anspruchsvolle Begriff der Identität dies zu programmieren scheint. Ein solches Schicksal braucht nicht bedauert zu werden. Es erlaubt eine zwischen Vielheit und Einheit, zwischen Assoziation und Dissoziation sich bewegende, geschmeidige Politik, die Aufgaben und Zielen dienen kann, ohne vorab institutionell festgelegt zu sein. Das Heilige Römische Reich deutscher Nation und der deutsche Bundesstaat haben seit jeher so funktioniert. Je nachdem, welche politischen Kräfte und Interessen die zentralen oder dezentralen Positionen durch ihre Initiativen bewegten oder heute je nach dem Parteienspektrum bewegen, erhält der Bundesstaat zuweilen mehr unitarische, zuweilen mehr föderale Züge. Das Netz der Union ist jedoch loser geknüpft. Ihre Integrationsfaktoren sind weniger gefestigt. Seit dem Scheitern des Verfassungsvertrages verlagern manche Visionäre die Zukunft Europas deshalb in die luftigen Höhen der Werte, zuweilen sogar in das Christentum, ganz ohne außenpolitische Hintergedanken; säkularer Denkende plädieren in der Hoffnung auf eine „europaweite Bürgersolidarität“ für eine „demokratische Verrechtlichung“ der Union.⁵⁷ Doch Derartiges braucht einen langen Atem. Effektiver fördern die Grundfreiheiten und Grundrechte einen Unitarismus. Sie bilden die Grundlage und den Rahmen zur Entwicklung einer durch Interessen verbundenen Gesellschaft. Sie begründen den „Raum“ der Freiheit, der die Union innen- und außenpolitisch begrenzt. Bundesstaatliche Erfahrungen lassen vermuten, dass auch innerhalb der Union die so genannte Identität der „Völker“ eine gewisse Eigendynamik entfalten kann, neben und innerhalb der Identität der Mitgliedstaaten. Die europäischen Demokratien sind nicht nur intern, sondern auch in ihren wechselseitigen Beziehungen beweglicher geworden. Um diese Beweglichkeit auszuhalten, braucht die Union ein gehöriges Maß eigener funktioneller und institutioneller Flexibilität.

Der Vertrag verwendet dazu eine Reihe verwandter Begriffe wie Integration, Konvergenz, Kohärenz oder Kontinuität, die, zusammen genommen, auf eine institutionelle und funktionelle Verdichtung der Union hinweisen, damit sie als eine „kohärente Kraft“ nicht nur nach außen, sondern auch nach innen bestehen kann. Der Begriff „Kohärenz“ ist im Völkerrecht so neu und offen wie der der „Identität“. Er gehört zu den Begriffen, die laufende Prozesse statt Status und Institutionen erfassen sollen und kennzeichnet dadurch den heutigen Zeitgeist. Die Wortgeschichte ergibt die Bedeutung: Zusammenhang. Der kann einen Zustand oder einen Vorgang betreffen. Er wird in Philosophien, bisweilen auch in Erläuterungen des Unionsrechts mit dem Begriff der Konsistenz im Sinne der Widerspruchlosigkeit zur Vermeidung von Zielkonflikten verknüpft.⁵⁸ Im Unionsvertrag kommen alle diese Aspekte irgendwie programmatisch und deshalb konkretisierungsbedürftig zum Tragen. Seit dem Vertrag von Lissabon ist allerdings von einer Kohärenz

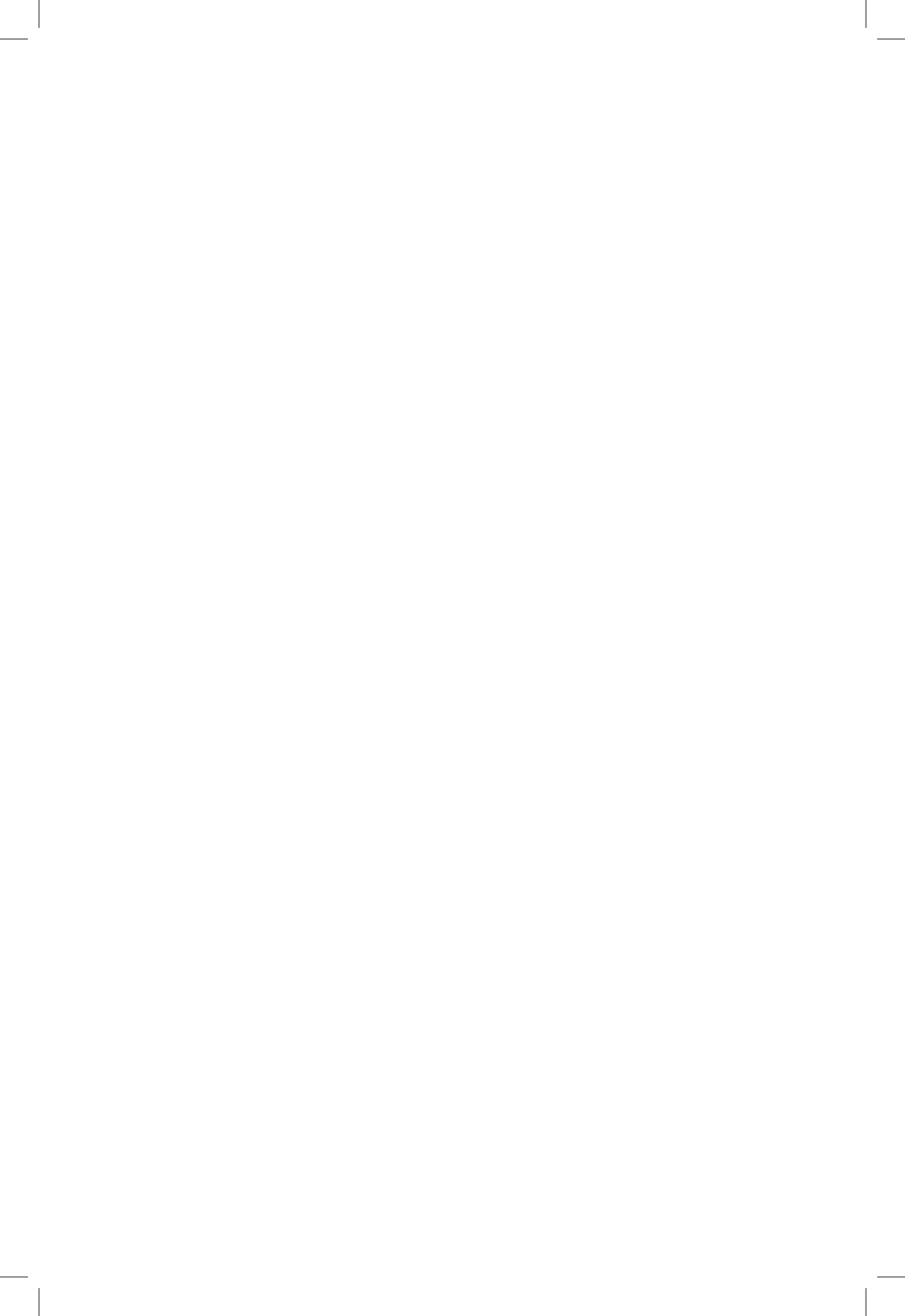
⁵⁷ J. Habermas, *Zur Verfassung Europas*, 2011, S. 81.

⁵⁸ So etwa R. Streinz (Fn. 27), Art. 7 AEUV Randnote 4.

der „Völker“ nicht mehr die Rede. In erster Linie verbindet Art. 3 Abs. 3 zusammen mit Art. 13 Abs. 1 EUV die Ziele der Union verfassungsrechtlich mit deren institutionellem Rahmen; Art. 7 AEUV⁵⁹ normiert dazu eine unionsinterne Maßnahmekohärenz. Die diversen Normen geben zu differenzierten Deutungen Anlass.⁶⁰ Für die Identität der Union kommt es jedoch nicht auf diese administrativ und judikativ gewiss zu bewältigenden Differenzierungen an, sondern auf den „Geist“, den der Begriff der „Gestalt des zukünftigen Europa“ einbringt. Es ist der Geist einer Patchwork-Familie, die Harmonien und Disharmonien bewältigen muss. Ihr Charakter zeigt sich derzeit ungeschminkt in der Euro-Krise. Die Krise widerlegt noch nicht Europa, aber sie widerlegt den naiven Glauben von Ökonomen, dass eine Währung Bürgersinn stiften kann.

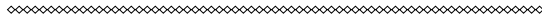
⁵⁹ Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union v. 25. 3. 1957, zuletzt in der Fassung des Vertrages von Lissabon v. 13. 12. 2007 (ABl. Nr. C 306 S. 1): „Die Union achtet auf die Kohärenz zwischen ihrer Politik und ihren Maßnahmen in den verschiedenen Bereichen und trägt dabei unter Einhaltung des Grundsatzes der begrenzten Einzelermächtigung ihren Zielen in ihrer Gesamtheit Rechnung“; im gleichen Sinne Art. 334 AEUV bezüglich der „verstärkten Zusammenarbeit“; dazu M. Ruffert, in: Ch. Callies, M. Ruffert (Fn. 27), Art. 7 AEUV Randnote 2 ff.

⁶⁰ Zu den verschiedenen Aspekten vgl. E. Schmidt-Aßmann, *Der Kohärenzgedanke in den EU-Verträgen: Rechtssatz, Programmsatz oder Beschwörungsformel?*, in: I. Appel, G. Hermes, Ch. Schönberger (Hg.), *Öffentliches Recht im offenen Staat. Festschrift für Rainer Wahl zum 70. Geburtstag*, 2011, S. 819 ff.



Harald G. Kundoch

Eurokrise oder Kriseneuro: Der Euro verlangt eine Stabilitätsunion



Selbstverständlich bin ich gerne bereit, meinem polnischen Freund Jerzy Malec aus Anlass von dessen Dienstjubiläum die gebotene Ehre zu erweisen, indem ich ihm diesen wissenschaftlichen Beitrag widme.

Jerzy Malec ist ein aussergewöhnlicher Wissenschaftler, dem es gelungen ist, eine Kombination herzustellen zwischen der beruflichen Pflichterfüllung und der persönlichen Lebenserfahrung, für die ihm zahlreiche Preise und hohe polnische Orden verliehen worden sind, und andererseits der souveränen Ausstrahlung eines „Homme de lettres“, dem der offene Gedankenaustausch zu Fachkollegen und die bewusste Verantwortung gegenüber den ihm anvertrauten Studierenden selbstverständlich sind.

Jerzy Malec zeigt ähnlich wie Denis de Rougemont („L’avenir est notre affaire“) und Jacques Delors („L’unité d’un homme“) ein beachtliches Einfühlungsvermögen für die Sinnhaftigkeit einer lebendigen europäischen Kultur.

Allzu oft erscheint das Bekenntnis zur Erhaltung der europäischen Vielfalt nur wie die allgemein bekannte „Ode an die Freude“ von Friedrich Schiller:

Freude, schöner Götterfunken,
Tochter aus Elysium
Wir betreten feuertrunken,
Himmlische, dein Heiligthum.

Das Bildungsideal, das Alexander von Humboldt entwickelt hat, ist ein anerkannter Wertekanon, der unbedingt wieder belebt werden müsste. Denn angesichts der schweren Erschütterungen durch die Schulden- und Finanzkrise steht die politische Identität Europas insgesamt auf dem Spiel.

Seit der Gründung der EU fehlt es an einem europäischen Gesellschaftsverhältnis („Contrat social européen“) und an einem Scharnier zwischen den politischen Entscheidungsträgern und den europäischen „Citoyens“; also das klassische demokratische Defizit, das ich bereits 1974 in den „Kölner Schriften zum Europarecht“ (Band 23) ausführlich beschrieben habe: „Die Konstituierung des Europäischen Parlaments - Zur Reform des Berufungsverfahrens der Abgeordneten“.

Das immer noch lesenswerte Vorwort des belgischen Ministers Fernand Dehousse bestätigt diesen „Geburtsfehler“ eindrucksvoll und nachhaltig.

Insofern gehört Jerzy Malec wie ich zu einer Generation, in der jeder auf seine Weise von der Europäischen Integration geprägt worden ist.

Das Leitmotiv: „Friede, Freiheit und Wohlstand“ hat den politischen Wandel auch in Osteuropa bewirkt. Und die beispielhafte Versöhnung zwischen Polen und Deutschland gibt Hoffnung, dass die Geschichte und die Tradition Europas weiter gehen wird – getreu nach dem Motto: „In Vielfalt geeint“. Europa befindet sich aber in einer Finanz- und Schuldenkrise, die alles bisher Erreichte auf einmal wieder zerstören kann.

Folgende Fragen bewegen inzwischen alle engagierten Europäer:

- Wie sehen die Perspektiven der Europäischen Integration konkret aus?
- Liegt die Zukunft in der Erweiterung oder in der Vertiefung,
- in der Rechtsangleichung oder in der Subsidiarität,
- im wirtschaftlichem Wettbewerb oder in einer sozialen Ausgewogenheit?

Darauf praktikable und fundierte Antworten zu finden und einen kritischen Diskurs miteinander zu führen, das steht auf der europäischen Agenda ganz oben.

Als Allheilmittel oder Patentantwort auf die Finanz- und Schuldenkrise und die alarmierenden Ratings von EU- Mitgliedsländern wird unter anderem eine „Europäische Ratingagentur“ vorgeschlagen.

Diese Forderung mag zwar auf den ersten Blick sein überzeugend sein und trotzdem:

Die Vorstellungen über ihre Aufgaben und ihr Unternehmensprofil liegen noch weit auseinander und es handelt sich beim Finanzmarkt um einen Markt mit einigen Besonderheiten. Die Gefahr ist also groß, dass die Voraussetzungen für eine „Europäische Ratingagentur“ falsch eingeschätzt werden und sie die in sie gesteckten Erwartungen nicht erfüllen kann.

Ratings sind in der Vergangenheit immer ein Drahtseilakt gewesen: Wer gut zahlt, bekommt von den Agenturen gute Noten; um das Geschäft anzukurbeln, wurden die üblichen Standards nach und nach aufgeweicht.

Die Bonitätseinstufungen waren gelegentlich nur noch reine Gefälligkeitsbewertungen, die den Investoren eine Qualität bescheinigt haben, die so gar nicht oder teilweise vorhanden war.

Bei dieser Ausgangslage kommt es naturgemäß auf die Position der EU-Kommission die Hüterin der EU-Verträge und auf das selbstbewusste Europaparlament (EP) an:

Mit einer wirklichen Radikallösung wird im EP die machtbezogene Eingrenzung von Ratingagenturen gefordert. Ratingagenturen soll es zukünftig verboten werden, unbeauftragte Staatenratings zu veröffentlichen. Mitgliedstaaten sollen die Erlaubnis dazu verweigern können, dass ihre Kreditwürdigkeit bewertet wird. Über diesen Kerngedanken wird seitdem im Europäischen Parlament diskutiert. Vor dem Hintergrund der Finanzkrise im Jahr 2008 und der aktuellen Krisensituation bezüglich des Europroblems in Griechenland, Spanien und Italien ist diese Forderung keine Überraschung. Sowohl EU-Binnenmarktkommissar Michel Barnier als auch deutsche Politiker sprechen sich für eine deutliche Begrenzung der Ratingagenturen aus. Darüber hinaus wird nicht nur die Revision der Ratingagenturen, sondern die Einführung einer unabhängigen europäischen Institution, die die zur Zeit marktbeherrschenden amerikanischen Ratingagenturen ersetzen soll, gefordert.

Ein Grund ist vor allem die kürzlich eingetretene Herabstufung vieler europäischer Staaten. Sowohl Standard & Poor's als auch Moody hatten neun EU-Mitgliedsländern ein schlechteres Rating zugeteilt. Das daraufhin entstandene lässt sich breit gefächert verzeichnen. So erhob unter anderem der deutsche Außenminister Guido Westerwelle den Vorwurf, dass die Agenturen damit vorsätzlich die Finanz- und Schuldenkrise verschärft hätten.

Beim EU-Krisengipfel in Brüssel vom 28./29. Juni 2012 wurde dieses Thema ähnlich eingeschätzt.

Welche konkreten Verbesserungsvorschläge liegen aktuell auf dem Verhandlungstisch?

Zunächst die Entmachtung der Ratingagenturen, eine mögliche Haftung für „falsche“ Ratings und die Einführung einer unabhängigen Institution, die gleichwohl mit den jetzigen Agenturen konkurrieren soll. Im Zusammenhang mit der Entmachtung der Ratingagenturen soll die Veröffentlichung des sogenannten „Ausblicks“ oder „Watch“, den die Agenturen ihren Bewertungen der einzelnen Länder anschließend beifügen, weggelassen werden. In diesem Punkt bestünde wohl ein Problem, das viele Länder willkürlich in die Krise treibe. Des Weiteren dürfe die Einstufung von Staaten den Ratingagenturen nicht alleine überlassen werden. In diesem Punkt überschneidet sich die Forderung der Entmachtung mit der Einführung einer unabhängigen Institution. Über die Entmachtung hinaus geht die Haftbarkeit der Ratingagenturen. Nicht nur das EU-Parlament, sondern auch die EU-Kommission wollen erreichen, dass Ratingagenturen haftbar gemacht werden können. Schließlich ist es kein Geheimnis, dass Investoren enorme Schäden zugefügt werden können, wenn sie sich auf „falsche“ Ratings verlassen haben. In diesen Fällen soll juristisch gesehen den Ratingagenturen die Haftung zugeordnet werden können. Die angesprochene Meinungsfreiheit gibt den marktbeherrschenden Ratingagenturen ihre dominante Rolle. Durch die Einführung der unabhängigen Institution würde somit nicht nur die Macht der Ratingagenturen begrenzt, sondern gleichzeitig die Kreditwürdigkeit der EU insgesamt gestärkt. Mitgliedstaaten intern zu bewerten oder eine Expertise von außen wären dann nicht mehr notwen-

dig. Für die praktische Umsetzung liegen bereits weitere Pläne bzw. Vorschläge vor, so dass deren Umsetzung nicht mehr lange auf sich warten lassen dürfte. Damit würde sich vor allem die interne Struktur der EU verbessern lassen.

Finanziell gesehen müsste die „Europäische Ratingagentur“ natürlich auch europäisch finanziert werden. Gerade dadurch entstünde letztendlich die Unabhängigkeit einer „Europäischen Ratingagentur“.

Neben den Vorteilen, die hauptsächlich in der Unabhängigkeit und Abgrenzung der EU-Mitgliedstaaten durch die interne Bewertung liegen, werden aber auch mögliche Nachteile in der aktuellen Diskussion aufgezeigt.

Kritiker behaupten, dass ein Verbot oder die Entmachtung der Ratingagenturen ein zu großer und gewagter Eingriff in die Meinungsfreiheit der Ratingagenturen wäre. Schließlich stünde die Entscheidung des Umfangs der Ratings nur den Agenturen selbst zu. Die Frage, ob man objektiv betrachtet überhaupt von einer Meinungsfreiheit sprechen kann, ist umstritten. Deshalb wird eine weitere Forderung gegenüber dem „Status quo“ aufgestellt. Die Veröffentlichung von Ratings sei überhaupt kein Aspekt der Meinungsfreiheit. Es sei lediglich eine „Aktivität eines Informationsdienstes“. Durch diese Abstufung sei es juristisch möglich, die Ratingagenturen für falsche und rufschädigende Bewertungen haftbar zu machen.

Aus Sicht der Ratingagenturen sieht die Situation naturgemäß anders aus. Diese nämlich befürchten nach einer Umsetzung der EP-Initiative nicht mehr unternehmerisch tätig zu sein zu dürfen. Hinzu kommt, dass die vorliegenden Pläne mit der Zielrichtung der radikalen Veränderung erheblich in das Geschäftsmodell der Agenturen eingreifen werden. Das damit erwünschte Signal an die internationalen Märkte würde zu mehr Europa statt weniger Europa führen.

Wie bereits dargestellt haben Ratingagenturen ganz allgemein formuliert eine besondere Macht und einen ganz speziellen Einfluss auf einzelne Mitgliedsländer und daraus resultierend auf die Finanzmärkte. Dieser Einflussfaktor löst häufig eine Kettenreaktion aus, die Auswirkungen sogar auf Drittländer haben kann.

Besonders die wirtschaftliche Macht der Agenturen stellt sich dabei als derzeitiges Problem für den europäischen Rating-Raum dar, so dass ein Umdenken nötig ist, um den Einflussreichtum der Ratingagenturen zu kontrollieren. Demnach ist zu beachten, dass es auf nationaler oder europaweiter Ebene diesbezügliche Auswirkungen auf die wirtschaftliche Situation eintreten können. Auch international gesehen bestehen zahlreiche Verknüpfungen und Bindungen einzelner Länder untereinander. Deshalb würde eine Abstufung der Kreditwürdigkeit eines bestimmten Landes nicht nur dieses eine Land betreffen. Vielmehr kann man hier einen durchaus größeren Schaden erwarten.

So ist es beispielsweise für Deutschland und Polen von großer Bedeutung, dass die Wirtschaft innerhalb Europas stabil bleibt und weiter wachsen kann. Für die Wirtschaft in den USA ist es ebenfalls von großer Relevanz, dass mögliche innereuropäische Krisen schnellstmöglich gelöst werden. Denn gerade für Import- und Exportpartner eines bestimmten Landes kann es durch schlech-

ter ausfallende Ratings zu erheblichen Divergenzen kommen. Aus dem daraus resultierenden Teufelskreis ist eine Verbesserung der wirtschaftlichen Lage nur noch mit vielen Kompromissen möglich. Denn durch eine Herabstufung der Kreditwürdigkeit sinkt auch die Zahl der Investoren, die gegebenenfalls ein zu hohes Risiko in der Investition sehen und ihre Entscheidung deshalb anderweitig treffen. Keine Investition bedeutet konkret, dass das wirtschaftliche Wachstum stagniert oder sinkt. Wenn Europa seine Stärken nutzen würde, wäre sowohl bei den privaten Ratingagenturen als auch durch die Einführung einer „Europäischen Ratingagentur“ ein Umdenken innerhalb der Finanzmärkte zwingend erforderlich. Für den Fall, dass es den Ratingagenturen weiterhin ohne jegliche Beschränkungen erlaubt ist, europäische Mitgliedstaaten zu bewerten und dies anschließend zu veröffentlichen, so muss innereuropäisch dafür gesorgt werden, dass diesen Bewertungen trotzdem eine enorme Relevanz zugeschrieben wird. Mit der Einführung einer „Europäischen Ratingagentur“ wäre ein wichtiges Problem geklärt. Die Bewertungen Europas bezüglich der Kreditwürdigkeit könnten zwar weiterhin intern getroffen werden. Allerdings wären hierbei die Auswirkungen auf die internationalen Märkte zu berücksichtigen.

Mit welchem Signal würde sich die EU sinnvollerweise an die Finanzmärkte wenden?

Vorteilhaft für alle europäischen Mitgliedstaaten wäre zunächst die positive Auswirkung. Denn eine Ratingagentur, die europäisch organisiert ist und dadurch unabhängig sein soll, wird selbstverständlich daran interessiert sein, dass die Wirtschaft in Europa weiter wächst. In diesem Fall würde sich das Risiko für Investoren zwar vermindern, weil Investoren auf nicht mehr „falsche“ Bewertungen der privaten Ratingagenturen vertrauen. Ein Verlust entsteht trotzdem erst dann, wenn sie aufgrund des Ratings nicht investiert haben. Vertrauen die Investoren allerdings der unabhängigen „Europäischen Ratingagentur“, die nur europäische Interessen verfolgt, so ist ein Verlust bei einer Investition in ein möglicherweise zu gut bewertetes Land nicht auszuschließen. Ein weiterer Unterschied läge darin, dass internationale Märkte die Bewertungen der „Europäischen Ratingagentur“ für mögliche Investitionsverhandlungen nicht anerkennen und sich weiterhin auf die Ratings der amerikanischen Agenturen stützen. Unterschiedliche Ergebnisse der Bewertungen würden die „Europäische Ratingagentur“ somit in einem schlechten Licht dastehen lassen. Intern würde die europäische Wirtschaft dadurch zwar wachsen, allerdings wäre somit auch gleichzeitig die Konsequenz, dass auf den internationalen Märkten der Vorteil, in Europa zu investieren, nicht mehr vorhanden wäre. Die „Europäische Ratingagentur“ müsste demnach ihre Unabhängigkeit nicht nur dadurch ausdrücken, dass sie staatlich getragen wird, sondern vielmehr auch dadurch, dass sie nicht voreingenommen ist und vor allem nicht darauf bedacht ist, Kreditwürdigkeiten für europäische Länder zu optimistisch anzusetzen. In diesem Fall läge die Entscheidung einer Investition beim Investor selbst, der keinerlei Vorbehalte gegenüber der Glaubwürdigkeit eines Ratings anstellen müsste.

Das Kernproblem der „Europäischen Ratingagentur“ besteht vor allem in der privaten Finanzierung. Denn bei der Finanzierung oder vielmehr bei der Bemessungsgrundlage für die Vergütung eines Ratings entsteht ein Zielkonflikt. Die Höhe der Vergütung für ein Rating darf unter keinen Umständen in Zusammenhang mit dem Wert eines zu bewertenden Anlageproduktes stehen. Die Informationsbeschaffung muss transparent erfolgen. Der Arbeitsaufwand, den ein entsprechendes Rating erfordert, muss fair vergütet werden. Denn diese komplexe Arbeit kann nur von hochqualifizierten Experten durchgeführt werden. Was wäre also ein möglicher Weg, ein privates Finanzierungsmodell zu realisieren, welches frei von Interessenskonflikten ist? Die Entscheidung für eine privates Modell erscheint im ersten Moment als die sinnvollste, da sie den europäischen Steuerzahler nicht belastet. Aber lässt sich das auch auf einer weitgehenden Non-Profit-Basis in die Praxis umsetzen? Die Höhe der Vergütung und wonach sich die Vergütung im Einzelnen genau richtet, müsste zwingend gesetzlich geregelt sein. Es müssten ein Katalog oder eine Honorarordnung mit einem Leistungsverzeichnis erstellt werden, wie es bei den „freien Berufen“ z.B. den Juristen, Architekten und Ingenieuren der Fall ist.

Hier wäre dann genau zu ermitteln, welcher Arbeitsschritt wie zu vergüten ist.

Der Aufwand für ein Rating lässt sich ähnlich in Abschnitte unterteilen, wie für ein Bauprojekt. Die Bewertung für eine komplexe Bankanlage oder für einen umfangreichen Kredit oder die Bewertung eines Staates macht deutlich mehr Arbeit und Recherche erforderlich als bei einem vergleichsweise kleinen Hauskredit. Die Erstellung eines entsprechenden Katalogs wird aber auch einiges an Zeit in Anspruch nehmen und ist für eine schnelle Lösung nicht geeignet. Aber grundsätzlich sollte nichts dagegen sprechen, mittel- und langfristig auf eine solche Lösung hinzuarbeiten.

Die entsprechenden Gebühren müssten dann auf das gesamte Anlagepaket verteilt und vom Auftraggeber zunächst vorfinanziert und dann anteilig bei Ausgabe dem Kunden weiterbelastet werden.

Die Grundlagen für die Berechnungen und auch die Berechnungsmodelle müssten auf Verlangen vorgelegt werden.

Die Maßstäbe, nach denen ein Rating zu erfolgen hat, sowie die einzelnen Bewertungs- und Rechenmodelle müssten in einem transparenten Katalog geregelt sein. Die Organe, die entsprechende Ratings durchführen, sollten der Funktion eines vereidigten Gutachters oder Sachverständigen entsprechen. Grundsätzlich gäbe es hier von den Rahmenbedingungen eine Vielzahl bereits bestehender Methoden, die im Ergebnis nur auf Finanzratings maßgeschneidert werden müssten.

Allerdings sollte es nicht wie in der Bibel zitiert nach Matthäus 9, Vers 17 ablaufen:

„Auch gießt man nicht neuen Wein in alte Schläuche. Sonst zerreißen die Schläuche, der Wein wird verschüttet, und die Schläuche sind verdorben.“ Damit wäre nun wirklich nichts gewonnen.

Um die Probleme und Risiken, die die bestehenden Ratingagenturen mit sich bringen, in Zukunft zu vermeiden, bedarf es bei der Einführung einer „Europäischen Ratingagentur“ eines „New Deals“ zwischen allen Beteiligten.

Dazu ist zu allererst ein Blick auf die aktuelle Situation notwendig. Die Auftraggeber solcher Ratings sind Emittenten, die in der Regel die Wahl haben, welcher Ratingagentur sie den Auftrag für das Rating geben. Ihr Interesse besteht darin, möglichst gute Ratings zu erhalten, da dies entscheidend für die Mittelbeschaffung und Kreditaufnahme ist. Die Aufträge der Emittenten machen aktuell mehr als 80 Prozent der Erträge der Ratingagenturen aus. Die weiteren Erträge erhalten sie von den Investoren, die sich den Zugang zu den Datenbanken mit Ratingberichten erkaufen. Doch mit Investoren machen die Ratingagenturen einen wesentlich weniger Umsatz. Der Verkauf von Credit Research machte für Moody's im Jahr 2006 lediglich einen Anteil von 13 Prozent vom Gesamtumsatz aus. Das Finanzierungsmodell der privaten Ratingagenturen führt nach Ansicht vieler Experten zu Interessenkonflikten; denn es wäre naiv anzunehmen, dass die Ratingagenturen bei der Bewertung nicht mitberücksichtigen würden, im wohlverstandenen Interesse ihrer Kunden zu handeln. Dies rührt nicht zuletzt daher, dass die drei Ratingagenturen aus den USA im starken Wettbewerb zueinander stehen und positive Ratings weitere Kunden anlocken.

Mit anderen Worten: Wenn eine Ratingagentur den Ruf besitzt, besonders „strenge“ Ratings zu verteilen, dann könnte es für den Emittenten vorteilhaft sein, sein Budget für ein Rating bei einer anderen Ratingagentur auszugeben. Um diese Interessenkonflikte zu vermeiden, sind einige Regelungen der EU-Ratingverordnung genauso konzipiert.

Doch diese sind lediglich in der Lage, die Interessenkonflikte einzugrenzen. Eine Ratingagentur, die unabhängig von der Bezahlung durch Emittenten ist, und somit vollkommen objektiv Ratings durchführen kann, aber sich zugleich so etablieren kann, dass diese Ratings auch bei Mittel- und Kreditvergabe berücksichtigt werden, ist ein Ansatz, dessen realistische Umsetzbarkeit zu prüfen ist.

Zunächst einmal benötigt die „Europäische Ratingagentur“ eine Institution, in die sie integriert werden kann. Da der Ansatz einer öffentlichen „Europäischen Ratingagentur“ zu bevorzugen ist, würde sich ein EU-Organ anbieten, das über genügend Eigenkapital und Sachkompetenz verfügt, ein derart wichtiges Projekt wie die „Europäische Ratingagentur“ installieren zu können. Die Europäische Zentralbank (EZB), die für die Kaufkraft des Euro sowie die Preisstabilität im Euroraum sorgt, besitzt bereits diese Kompetenzen. Die EZB ist in verschiedene Geschäftsbereiche und eigenständige Stellen unterteilt: Es gibt die Abteilung für Finanzmarktoperationen, Finanzstabilität, Forschung, Informationssysteme sowie internationale und europäische Beziehungen.

Die „Europäische Ratingagentur“ würde sich von diesen Abteilungen die Informationen besorgen, die notwendig sind, um Ratings innerhalb der EU durchzuführen. Sie besäße dann sogar Informationen, an die amerikanische Ratingagenturen nicht gelangen könnten.

Offiziell ist die EZB völlig unabhängig von politischer Einflussnahme, da sie keine Weisungen von anderen Stellen entgegennehmen darf. Dadurch, dass die EZB über viele Staatsanleihen verfügt hat die EZB Staatsanleihen angeschlagener Euro-Länder im Wert von über 200 Milliarden Euro gekauft. Und da eine Ratingagentur neben Unternehmensanleihen und strukturierten Finanzprodukten auch Staatsanleihen bewertet, könnte man hier einen Interessenkonflikt vermuten. Die EZB dürfte tendenziell aber ein ureigenes Interesse daran haben, dass EU-Mitgliedsländer grundsätzlich positive Ratings erhalten.

Falls die „Europäische Ratingagentur“ in die EZB integriert wird, müsste ihr vorgeschrieben werden, ihr Bewertungsverfahren sowie die bereits erstellten Ratings transparent zu machen. Somit hätten Finanzexperten, die weder zur EZB gehören noch Staatsanleihen besitzen, die Möglichkeit, etwaige Fehler in der Bewertung aufzudecken. Dadurch wiederum wäre ein öffentliches Kontrollsystem geschaffen, an dem sich jeder beteiligen kann. Die EZB hätte zudem einen weiteren Anreiz daran, objektive Ratings mit zuverlässigen Bewertungsverfahren zu erstellen, um sich nicht vor der Öffentlichkeit für fehlerhafte Ratings rechtfertigen zu müssen. Nun bleibt allerdings noch die Frage nach dem Finanzierungsmodell. Um jegliche Interessenkonflikte zu vermeiden, benötigt die „Europäische Ratingagentur“ ein alternatives System, um sich gegen die Konkurrenz der amerikanischen Ratingagenturen durchzusetzen. Dies ist wohl die größte Herausforderung, mit der sich die „Europäische Ratingagentur“ beschäftigen müsste.

Deshalb ein kurzer Rückblick, wie sich die EZB überhaupt finanziert. Das Kapital bezieht die EZB von den nationalen Zentralbanken der EU-Mitgliedstaaten. Abhängig von Bevölkerungszahl und dem Bruttoinlandsprodukt bezahlen die einzelnen nationalen Zentralbanken unterschiedliche Beiträge.

Wenn die EZB einen Gewinn erwirtschaftet, wird er bis zu 20 Prozent dem allgemeinen Reservefonds zugeführt. Der restliche Nettogewinn wird an die Anteilseigner der EZB ausgeschüttet. Die Erträge stammen hauptsächlich aus den gewöhnlichen Geschäftstätigkeiten, die bei der EZB die Anlage ihrer Währungsreserven und ihres eingezahlten Kapitals, sowie der Zinsertrag aus ihrem Anteil am gesamten Euro-Banknotenumlauf (8%) sind.

Um also die „Europäische Ratingagentur“ zu etablieren und mit genügend Eigenkapital auszustatten, könnte die EZB auf den allgemeinen Reservefonds zurückgreifen.

Im nächsten Schritt müsste überlegt werden, wie sich die „Europäische Ratingagentur“ anschließend finanziert.

Da keine Interessenkonflikte entstehen sollten, wendet sie für alle Ratings, die sie erstellt, ein einheitliches Verfahren an. Ein Rating bekommt dadurch den Charakter eines Gütesiegels, als eine willkürliche Bewertung, durch die sich sowohl Auftraggeber, als auch Auftragnehmer einen Vorteil erhoffen. Wenn sich dieses Gütesiegel einmal etabliert hat, werden Investoren hauptsächlich diesen Ratings vertrauen, da sie sich hierbei sicher sein können, dass ein verlässliches und einheitliches Rating stattgefunden hat im Gegensatz zu den Ratings der privaten

Ratingagenturen. Zwar bezahlen immer noch die Emittenten für ihre eigenen Ratings. Bei der Wahl der Ratingagentur aber nicht nur zu bedenken, dass sie eine möglichst gute Bewertung erhalten, sondern auch, dass es den Investoren darauf ankommt, von wem sie „geratet“ wurden. Den Gewinn, den die „Europäische Ratingagentur“ erwirtschaftet, überträgt sie unmittelbar in den allgemeinen Reservefonds, und falls sie einen Verlust erzielen sollte, kann sie ihn durch eben diesen Fonds egalisieren. Sie ist nicht darauf konzipiert, Gewinne zu verbuchen, sondern vielmehr darauf, den Markt vor willkürlichen Ratings zu schützen, indem sie auf Stabilität und Gerechtigkeit setzt. Durch die Integration in die EZB würden der „Europäischen Ratingagentur“ nicht nur das nötige Kapital, sondern auch aller Informationen zur Verfügung stehen, um die Macht der privaten Ratingagenturen zu begrenzen.

Die Einführung einer „Europäischen Ratingagentur“ wäre ein qualitativ großer Sprung nach vorne. Durch fehlerhafte oder willkürliche Ratings ist die Finanz- und Schuldenkrise entstanden. Die Bewertungsverfahren gehen teilweise über den Gedanken von Meinungsfreiheit und freier Marktwirtschaft hinaus und lassen die „gierigen Zähne“ des Kapitalismus aufblitzen. Damit die „Europäische Ratingagentur“ nicht zu ähnlichen Verwerfungen führt, sollten Unabhängigkeit, Willkürfreiheit und Transparenz die zentralen Attribute sein. Unabhängigkeit von den Auftraggebern ist die Grundlage für eine Vermeidung von Interessenkonflikten. Willkürfreiheit sowohl im Hinblick auf politische als auch auf ökonomische Interessen ist entscheidend für nachvollziehbare Ratings. Und volle Transparenz ist das einzig erfolgsversprechende Mittel zur Vermeidung von fehlerhaften Ratings. Um in Zukunft ein System zu schaffen, das vor Ungerechtigkeit schützt, muss die Frage nach Verantwortlichkeiten geklärt werden. Wenn eine Ratingagentur durch fehlerhafte Ratings Teilschuld an der Insolvenz von Banken oder sogar Staaten hat, muss sie zur Verantwortung gezogen werden. Private Ratingagenturen verfolgen nicht das Interesse, den Markt zu stabilisieren und Investoren zu schützen, sondern Gewinne zu generieren. Daher konnte dieses System nicht funktionieren. Am Beispiel der Verkäufe von Derivaten, die mit exzellenten Ratings versehen waren, obwohl sie eigentlich auf Ramschniveau hätten eingestuft werden müssen, ist zu erkennen, welche gravierenden Folgen nach solchen Einschätzungen von Ratingagenturen eintreten können.

Nach der Herabstufung von neun EU-Ländern versuchte der frühere französische Wirtschafts- und Finanzminister François Baroin die Bedeutung der Rankings zu relativieren. Obwohl Frankreich im Zuge dessen seine AAA-Bonität verlor, rief er dazu auf, diese Herabstufung nicht zu dramatisieren. Diesem Beispiel sollten verantwortungsbewusste Politiker folgen und die Aussagekraft der Ratings und Rankings per se einschränken.

Zusammenfassend lässt sich somit feststellen, dass der internationale Finanzmarkt vor großen Herausforderungen steht und Veränderungen unabdingbar sind. Diese Veränderungen benötigen ein konsequentes Umdenken in der EU und eine Rückkehr zu den Visionen der Gründerväter der Römischen Verträge.

Unkomplizierte rechtliche Rahmenbedingungen sowie effiziente und engagierte Aufsichtsbehörden sind die Voraussetzung für eine funktionierende Wirtschaft und insbesondere für den notwendigen Aufschwung der Wirtschaft. Die einzelnen Stellschrauben müssen dabei international ineinandergreifen und einen reibungslosen Informationsaustausch gewährleisten. Auf globaler Ebene ist es schwierig, dies erfolgreich in die Tat umzusetzen, aber dieser liberale Ansatz muss jetzt hier in Europa beginnen. Die Finanz- und Schuldenkrise könnte also auch eine Chance für die Finanzmärkte darstellen. Nutzen wir sie also zum weiteren Wohlergehen Europas.

Literaturverzeichnis:

1. Bangemann, Martin: *Mut zum Dialog – Wege zu einer europäischen Industriepolitik*, Verlag Bonn Aktuell Bonn 1992.
2. Bar, Christian von (Hrsg.): *Deutschland und Polen in der europäischen Rechtsgemeinschaft*, Sellier Verlag, München 2012.
3. Bergmann, Jan M. (Hrsg.): *Handlexikon der Europäischen Union*, Nomos Verlag, Baden-Baden 2012.
4. Brunn, Gerhard: *Die Europäische Einigung von 1945 bis heute*, Reclam Verlag, Stuttgart 2009.
5. Cecchini, Paolo / Catinat, Michael / Jacquemin, Alexis: *Europa 92. Cecchini – Bericht – Der Vorteil des Binnenmarkts*, Nomos Verlag, Baden-Baden 1988.
6. Coudenhove-Kalergi, Richard: *Weltmacht Europa*, Seewald Verlag, Stuttgart 1972.
7. Danwitz, Thomas von / Rosetto, Jean: *Europa in der Krise? Perspektiven der Europäischen Integration*, Konrad-Adenauer-Stiftung, St. Augustin / Berlin 2007.
8. Deering, Mary Jo: *Denis de Rougemont – L'Européen – Combats acharnés et les fondements de l'unité européenne*, Fondation Jean Monnet pour l'Europe, Lausanne 1991.
9. Delors, Jacques: *L'unité d'un homme – Entretiens avec Dominique Wolton*, Editions Odile Jacob, Paris 1994.
10. Garton-Ash, Timothy: *Freie Welt – Europa, Amerika und die Chance der Krise*, Carl Hanser Verlag, München/Wien 2004.
11. Griller, Stefan: *Europarecht*, Springer Verlag, Heidelberg 2012.
12. Großbongart, Anette / Klußmann, Uwe / Pötzl, Norbert F.: *Die Deutschen im Osten Europas*, Deutsche Verlagsanstalt, München 2011.
13. Haltern, Ulrich: *Europarecht*, UTB/Mohr Siebeck Verlag, Tübingen 2012.
14. Hartwich, Hans-Hermann: *Die Europäisierung des deutschen Wirtschaftssystems: Fundamente, Realitäten, Perspektiven*, Verlag Leske und Budrich, Opladen 1998.

15. Herdegen, Matthias: *Europarecht*, C.H. Beck Verlag, München 2012.
16. Kellerhals, Andreas (Hrsg.): *Europe at the Crossroads. Referate zu Fragen der Zukunft Europas*, Schulthess Verlag, Zürich 2012.
17. Kundoch, Harald G.: *Die Konstituierung des Europäischen Parlaments- Zur Reform des Berufungsverfahrens der Abgeordneten* in: Kölner Schriften zum Europarecht (Band 23), Carl Heymanns Verlag, Köln 1974.
18. Lützel, Paul-Michael: *Plädoyers für Europa – Stellungnahmen deutschsprachiger Schriftsteller*, Verlag S.Fischer, Frankfurt am Main 1987.
19. Mueller-Armack, Alfred: *Wirtschafts- und gesellschaftspolitische Ordnungsprobleme der Europäischen Gemeinschaften*, Nomos Verlag, Baden-Baden 1978.
20. Nida-Rumelin, Julian und Weidenfeld, Werner: *Europäische Identität – Voraussetzungen und Strategien*, Nomos Verlag, Baden-Baden 2007.
21. Papcke, Sven und Weidenfeld, Werner: *Traumland Mitteleuropa? Wissenschaftliche Buchgesellschaft*, Darmstadt 1988.
22. Rougemont, Denis de: *L'avenir est notre affaire*, Editions Stock, Paris 1977.
23. Schiller, Friedrich: *Ode an die Freude*, Verlag Göschen, Leipzig 1786.
24. Schmale, Wolfgang: *Geschichte und Zukunft der Europäischen Identität*, W. Kohlhammer Verlag, Stuttgart 2008.
25. Schwarze, Jürgen (Hrsg.): *EU-Kommentar*, Verlag Nomos, Baden-Baden 2012.
26. Streinz, Rudolf: *Europarecht*, C.F. Müller, Verlag, Heidelberg 2012.

Eugeniusz M. Pluciński

Euroland z perspektywy paradygmatu
ekonomii integracji.
Wybrane aspekty w kontekście kryzysu fiskalnego

Celem referatu jest analiza kryzysu fiskalnego w Eurolandzie w kontekście paradigmatu ekonomii integracji na poziomie unii walutowej, z uwzględnieniem uwarunkowań kryzysu globalnej gospodarki towarowo-pieniężnej. Jeśli główny nurt paradigmatu ekonomii odnosi się do (związków przyczynowo-skutkowych w procesie) pomnażania bogactwa narodów, to powstaje pytanie, jakie fundamentalne warunki powinny być spełnione, aby na poziomie regionalnej unii walutowej (*vide* strefa euro) można było maksymalizować efekty dobrobytowe integracji w warunkach równowagi ogólnej¹, wykluczając tym samym przyczyny kryzysu fiskalnego, a przynajmniej je minimalizując.

U podstaw analizy leży założenie, że pieniądź (zgodnie z klasycznymi jego funkcjami) jest środkiem wspierającym (zrównoważony) proces pomnażania materialnego bogactwa narodów, a nie celem gromadzenia papierowego bogactwa, opartego na spekulacji wspartej wiarą, że rynek finansowy samoistnie wraca do równowagi. Natomiast w przypadku Eurolandu, jako wyższej fazy międzynarodowej integracji gospodarczej – że spełnia warunki optymalizujące jednolity obszar walutowy, co w zamyśle ma też minimalizować asymetryczność skutków szoków gospodarczych (*vide* światowy kryzys) wśród krajów członkowskich wspólnego obszaru walutowego.

1 Stan gospodarki, w którym występuje jednocześnie równowaga wewnętrzna (równowaga zaagregowanego popytu i podaży na poziomie produkcji potencjalnej) i zewnętrzna (równowaga bilansu handlowego; w szerszym ujęciu bilansu obrotów bieżących BP) oraz pochodne równowagi cząstkowe (m.in. na rynku pracy, rynku pieniężnym i walutowym, równowaga budżetowa). E. M. Pluciński, *Ekonomia gospodarki otwartej. Wybrane zagadnienia teoretyczno-empiryczne*, Warszawa 2004, s. 249 i nast.

Unia walutowa a pomnażanie efektów dobrobytowych w gospodarce otwartej

Jeśli spojrzeć na unię walutową z perspektywy pomnażania efektów dobrobytowych na poziomie makro- i mikroekonomicznym, to zgodnie z teorią, wspólna waluta jest:

- naturalną konsekwencją procesu integracji „w głąb” na drodze poszerzenia obszaru racjonalnych wyborów ekonomicznych w ramach międzynarodowej integracji gospodarczej i źródłem optymalnych korzyści z otwarcia gospodarki na jej drugim poziomie (1. handel międzynarodowy, 2. międzynarodowa integracja gospodarcza, 3. globalizacja światowa)²;
- kluczowym elementem tworzenia całkowicie zintegrowanego, jednolitego rynku w ramach międzynarodowej integracji gospodarczej.

O ile istnienie wspólnego rynku nie wymaga bezpośredniego wprowadzenia unii walutowej, o tyle brak wspólnej waluty ogranicza skalę potencjalnych korzyści, które może wygenerować wspólny rynek.

W przypadku pojedynczego kraju, dążenie do członkostwa w unii walutowej wynika z oczekiwań, że jego członkostwo zmieni skalę działalności gospodarczej oraz efektywność alokacji zasobów, w tym inwestycji. Uwzględniając m.in. fakt, że inwestycje realizują się w długim okresie, to gwarancja stabilności kursowej w długim okresie może być dana właśnie w warunkach jednolitego obszaru walutowego. Unia walutowa to poniekąd system sztywnego kursu walutowego między walutami narodowymi krajów członkowskich.

Zalety wspólnej waluty to nie tylko efekty alokacyjno-akumulacyjne³. Istotne znaczenie dla racjonalnych wyborów konsumenta i przedsiębiorcy ma przejrzystość cen na dużym wspólnym rynku, która ułatwia racjonalną kalkulację wydatków konsumenta oraz rachunek przedsiębiorcy względem korzyści ze skali produkcji i zbytu. Jednolity rynek walutowy domyka również istotę racjonalnych wyborów ekonomicznych w obszarze międzynarodowego podziału pracy, intensyfikując jednocześnie handel wzajemny na wspólnym rynku. Wspólna waluta urealnia mechanizm racjonalnych wyborów w międzynarodowej specjalizacji produkcji. Eliminuje wpływ pozakosztowego składnika cen światowych na poziom wskaźnika

² *Idem, Świat – Europa – Polska*, Bydgoszcz–Kraków 2008, s. 32 i nast.

³ Generalnie korzyści z wprowadzenia jednolitej waluty można podzielić na statyczne i dynamiczne (alokacyjno-akumulacyjne). Korzyści statyczne: eliminacja kosztów wymiany walut oraz kosztów wynikających z wahań kursów walutowych w czasie, w tym ograniczenie spekulacji walutowych oraz spadek kosztów obsługi i zabezpieczania pieniądza; łatwiejszy dostęp do pieniądza, eliminacja premii za ryzyko kursowe (zawartej w długoterminowych stopach procentowych), przejrzystość cen oraz urealnienie pieniężnej postaci wskaźnika RCA. Korzyści dynamiczne: poszerzenie obszaru racjonalnych wyborów ekonomicznych i efektywności alokacji zasobów, wzrost akumulacji kapitału, zwiększenie produktywności czynników produkcji i PKB *per capita*, przejście od komplementarności do substytucyjności instytucjonalnej i gospodarczej, wzrost wewnątrzgałęziowego podziału pracy. Zob. szerzej: *idem, Świat – Europa – Polska...*, s. 230–233.

RCA, który to określa (przy założeniu *ceteris paribus*), przedmiotowy zakres międzynarodowej specjalizacji produkcji. Koszty związane z istnieniem różnych walut (koszty transakcyjne w systemie kursu płynnego, bądź kurs pod- i nadwartościowy przy kursie stałym), zniekształcając ceny w eksporcie i imporcie, zniekształcają rzeczywiste relacje kosztów, które są wyrażone w pieniężnej postaci wskaźnika RCA. W rezultacie ma się do czynienia z oddalaniem od optymalnych racjonalnych wyborów, co zmniejsza efektywność gospodarowania zasobami w skali zintegrowanego obszaru. Unia walutowa w tym względzie eliminuje ograniczenia racjonalności ekonomicznej unii celnej (UC) i wspólnego rynku (JRW).

Podstawowy zaś koszt przystąpienia do wspólnego obszaru walutowego to pozabawienie się możliwości korekty kursu walutowego (polityki pieniężnej w ogóle), co ogranicza politykę interwencyjną państwa głównie w okresie dekonunktury gospodarczej.

Brak możliwości korekty kursowej może być też dotkliwy w przypadku raptownego zróżnicowania warunków handlu wobec poszczególnych krajów członkowskich (*vide* nieproporcjonalny wzrost płac do wydajności pracy w Grecji na tle np. Niemiec, co eufemistycznie nazwano „życiem ponad stan”).

Jednakowoż koszty wyimpasowania polityki kursowej na poziomie narodowym są tym mniejsze, im wyższy jest stopień podobieństwa krajów członkowskich pod względem spełnienia fundamentalnych warunków⁴ optymalizujących wspólny obszar walutowy (podobieństwo względem: dywersyfikacji i otwartości gospodarek, mobilności czynników wytwórczych, integracji rynku finansowego, elastyczności cenowo-płacowej, preferencji względem poziomu inflacji i bezrobocia czy substytucyjność strukturalno-instytucjonalna).

Spełnienie warunków podobieństwa w zakresie optymalizacji obszaru walutowego⁵ może przeciwdziałać asymetryczności reakcji gospodarek krajów tworzących wspólny obszar walutowy, czyli minimalizować koszt utworzenia wspólnego obszaru walutowego. Przy rosnących korzyściach statycznie-akumulacyjnych, w miarę trwania unii walutowej oznacza to wyższą efektywność integracji niż w przypadku wspólnego rynku⁶.

Praktyka gospodarcza w konfrontacji z teoretycznymi fundamentami unii walutowej potwierdza fakt, że w przypadku niespełnienia przez kraje członkowskie warunków optymalizujących wspólny obszar walutowy, tęsknota za suwerenną

⁴ W związku z trudnościami z jednoznaczną wyceną stopnia optymalizacji obszaru walutowego (rozumianej jako optimum między inflacją a bezrobociem w warunkach równowagi wewnętrznej na poziomie potencjalnym, przy jednoczesnej równowadze zewnętrznej, rozumianej jako równowaga obrotów bieżących bilansu płatniczego), za kryterium optymalizacji przyjmuje się warunki, jakie powinny być spełnione, by w zintegrowanym obszarze walutowym minimalizować skutki szoków popytowo-podażowych. *Idem, Ekonomia gospodarki otwartej...*, s. 133 i nast., 279 i nast.

⁵ R. Mundell, *A Theory of Optimum Currency Areas*, „American Economic Review” 1961, Vol. 51, s. 657–665.

⁶ P. de Grauwe, *The Economics of Monetary Integration*, Oxford 1992, s. 42 i nast.

polityką kursu walutowego (np. deprecjacją waluty na przypadek kryzysu gospodarczego) jest duża, zaś w przypadku spełnienia warunków optymalizujących nie istnieje. Otóż w warunkach podobnego poziomu otwartości zintegrowanych gospodarek, jak i wysokiej intensywności handlu wzajemnego, panaceum na szok zewnętrzny zamiast deprecjacji waluty jest giętkość cen, płac i wysoka mobilność czynników wytwórczych w ramach jednakowo sprawnych instytucji rynkowych. Wymienione warunki stanowią racjonalne uzasadnienie funkcjonowania wspólnej, w miejsce narodowych, waluty, co ma miejsce w niższych fazach integracji regionalnej (UC, JRW), gdzie nie ma konieczności spełnienia warunków optymalnego obszaru walutowego.

Nowe podejście teorii optymalnych obszarów walutowych podnosi dodatkowo warunek wiarygodności polityki gospodarczej. Korzystając z warstwy wnioskowej długookresowej krzywej Phillipsa, współczesna teoria optymalnych obszarów walutowych uzasadnia, dlaczego koszty związane z utratą niezależności polityki monetarnej są znacznie niższe, niż powszechnie sądzono, a korzyści z integracji walutowej, szczególnie związane ze wzrostem zaufania do polityki antyinflacyjnej, znacznie wyższe niż przypuszczano. Podstawą takiego rozumowania jest teza, że integracja walutowa to nie tylko podtrzymywanie stabilności kursu walutowego (często sztucznie i za wszelką cenę), ale również wiarygodność polityki monetarnej i fiskalnej⁷. W tym też sensie można mówić o poszerzaniu obszaru racjonalnych wyborów ekonomicznych w warunkach unii walutowej na poziomie mikro- i makroekonomicznym. Czy jednak wszystkie te warunki spełnia Euroland?

Euroland a ekonomia integracji

Wnikliwa analiza fundamentalnych warunków optymalizujących jednolity obszar walutowy i ich konfrontacja z unijną rzeczywistością, wyraźnie wskazują na grzech zaniechania Eurolandu w tym względzie.

Członkami strefy euro są kraje, które nie spełniają warunków niosących w zamysłu nie tylko poszerzenie obszaru racjonalnych wyborów ekonomicznych w ramach europejskiej integracji, ale też minimalizowanie asymetryczności skutków

⁷ W bazie doświadczeń wielu krajów, które wykazywały jednocześnie wysoką stopę inflacji i rosnące bezrobocie, zaobserwowano prawidłowość, że wysoki poziom inflacji w długim okresie nie ma związku z poziomem bezrobocia, ale ma wpływ na oczekiwania podmiotów gospodarujących (por. teorię racjonalnych oczekiwań R. Lucasa). W konsekwencji, procesy dostosowawcze i przesunięcie krótkookresowej krzywej Phillipsa na niższy poziom, zależy od wiarygodności długookresowej polityki antyinflacyjnej, a nie stopy bezrobocia. Dlatego też krzywa Phillipsa skorygowana o wiarygodne oczekiwania inflacyjne, przyjmuje położenie pionowe. Przystępując zatem do unii walutowej, w wyniku racjonalnych oczekiwań na obniżkę poziomu inflacji w długim okresie można spodziewać się obniżenia poziomu położenia krótkookresowej krzywej Phillipsa. Warunkiem jest wiarygodność polityki monetarnej i fiskalnej, co ma istotny wpływ na wspomniane oczekiwania inflacyjne etc. Zob. szerzej: E. M. Pluciński, *Świat – Europa – Polska...*, s. 239 i nast.

zewnętrznych i wewnętrznych szoków gospodarczych, przy zróżnicowanej elastyczności gospodarek krajów wspólnego obszaru walutowego.

Inny jest stan finansów publicznych krajów Eurolandu wykazujących podobieństwo w konkurencyjności ich gospodarek i będących wobec siebie substytucyjne pod względem strukturalnym i instytucjonalnym, np. Niemcy, Austria, Holandia czy Finlandia, a inny krajów Południa UE (*vide* kraje PIIGS). Podobnie sprawa wygląda, gdy odniesie się do poziomu instytucjonalnego i branżowej dywersyfikacji gospodarek porównywanych krajów, bądź ich stopnia otwartości, czy poziomu elastyczności płac i cen w warunkach kryzysu gospodarczo-fiskalnego oraz preferencji wobec poziomu inflacji i bezrobocia etc.

Dylemat między polityką a ekonomią integracji, rozstrzygnięty (mocą traktatu z Maastricht) na korzyść politycznego projektu scalania europejskich gospodarek, zignorował fundamentalne warunki optymalnego obszaru walutowego, by nie wspomnieć o niewłaściwym „oprządkowaniu” samego już projektu euro (niemoc rygorów Paktu stabilności i wzrostu [PSiW] wobec mikro- i makroekonomicznej polityki życia ponad stan, traktatowa niemoc decyzyjna przy braku wspólnego rządu i wspólnej polityki fiskalnej etc.). W tym kontekście praktyka Eurolandu potwierdza, że u podstaw spełnienia formalnych kryteriów z Maastricht, jako przepustki do strefy euro, nie występuje realna konwergencja gospodarek, której bazą jest substytucyjność strukturalno-instytucjonalna⁸ krajów członkowskich strefy euro (z odniesieniem do poziomu krajów Północy UE), lecz statystyka (często przekłamywana w tym względzie, jak w przypadku Grecji). Co więcej, statystyka ignorowana w kontekście ustalonych rygorów PSiW na przypadek naruszenia dyscypliny budżetowo-fiskalnej przez kraje Eurolandu, by nie wspomnieć o poziomie (nie)wiarygodności polityki gospodarczej pojedynczych krajów. Warto przypomnieć, że PSiW przyjęto w 1999 r. (szczyt UE w Amsterdamie, tzw. Maastricht II) jako dopełnienie do realizowanego tylko połowicznie projektu UGW mocą traktatu z Maastricht z 1992 r. Realizowany projekt euro (ograniczony w stosunku do pierwowzoru, bo miała być unia gospodarczo-walutowa [UGW], a nie unia walutowa traktowana jako UGW z derogacją w czasie) jest skażony wizją przyspieszenia

⁸ Łącząc wnioski wynikające z analizy JRW i UGW można postawić tezę, że spełnienie warunków konwergencji realnej i strukturalnej, jest kluczem dla małych oraz nowych krajów Unii, zarówno w kontekście spełnienia pięciu formalnych kryteriów zbieżności (warunkujących wejście do strefy euro), jak i wykorzystania potencjału JRW dla efektów dobrobytowych, wynikających z dominującego tam wewnątrzgałęziowego podziału pracy, bazującego na substytucji, a nie komplementarności gospodarek. W danym przypadku chodzi o substytucyjność popytową, podażową i strukturalną, które są ze sobą powiązane związkiem przyczynowo-skutkowym. Substytucyjność popytowa (mierzona podobieństwem poziomu PKB *per capita* w dłuższym okresie) jest skutkiem substytucyjności podażowej (mierzona podobieństwem krzywej jednakowego produktu), czyli podobieństwem ilości i jakości czynników produkcji stosowanych w produkcji homogenicznych produktów. Natomiast substytucyjność strukturalno-instytucjonalna (mierzona m.in. podobieństwem struktury branżowej PKB oraz elastyczności i transparentności rynków, również podobieństwem mechanizmu alokacji czynników wytwórczych) limituje substytucyjność podażową.

integracji europejskiej z pominięciem ekonomicznych uwarunkowań przejścia do wyższej fazy integracji.

Zmiana nazwy z EWG na UE w 1993 r. była jedynie zwiastunem politycznego scenariusza na drodze do strefy euro, a nie symbolem rzeczywistego domknięcia tzw. czterech wolności wspólnego rynku UE.

Uznano, że polityczna decyzja o integracji „w głąb” wymusi przyspieszone procesy sfederalizowania Europy, przybliżając tym samym integrację europejską do warunków optymalnego obszaru walutowego i realizację stosownych efektów dobrobytowych na poziomie UGW. Postawienie procesu integracji na głowie w wyniku zdominowania ekonomii integracji przez politykę integracji spowodowało, że zamiast przyspieszonej federalizacji Europy, pojawiła się groźba jej rozpadu.

W ramach dominacji polityki nad ekonomią integracji, zbagatelizowano nie tylko warunki optymalnego obszaru walutowego, ale też inne, obiektywne prawa rozwoju społeczno-ekonomicznego, w tym warstwę wnioskową prawa nierównomiernego rozwoju w przestrzeni i w czasie oraz teorię lokalizacji wobec efektów dobrobytowych z integracji pomiędzy centrum a peryferium.

Sam dostęp do niskich stóp procentowych w Eurolandzie przez kraje peryferyjne oraz ich wsparcie przez politykę strukturalną UE, nie może z założenia zapewnić sukcesu polityce wyrównania poziomu rozwoju między peryferium i centrum obszaru zintegrowanego. W konsekwencji plan ściślejszego sfederalizowania Europy na poziomie unii walutowej, bez pierwotnego wypełnienia fundamentalnych warunków wspólnego obszaru walutowego (a wcześniej jeszcze domknięcia niższej fazy integracji, tj. JRW UE), jest mało realny – szczególnie w okresie zwiększonej częstotliwości szoków gospodarczych (i nie tylko gospodarczych) zglobalizowanego świata.

Potwierdza to zresztą konfrontacja planów z realizacją politycznego projektu euro. Zamierzenia dotyczące przyspieszenia realnej konwergencji gospodarek peryferyjnych, a zatem zintensyfikowanie handlu wzajemnego (głównie wewnątrzgałęziowego) na drodze poprawy konkurencyjności strukturalnej poprzez cztery wolności wspólnego rynku w warunkach jednolitej waluty, zrealizowano jedynie częściowo. Obroty handlowe wprawdzie wzrosły, ale poniżej oczekiwań, bo w dużej mierze na skutek przenoszenia produkcji do krajów o niższych kosztach pracy (głównie z Niemiec)⁹. Outsourcing produkcji nasilił się jeszcze bardziej po 2004 r., kiedy Portugalię, Grecję czy Hiszpanię mogły zastąpić nowe kraje UE, mające większe tradycje przemysłowe (Czechy, Polska)¹⁰.

Wszystkie te kraje występują jednakowoż w roli poddostawcy (zapewniających części do produktów finalnych eksportowanych przez Niemcy), a nie konkurencyjnych strukturalnie uniijnych partnerów wobec Niemiec.

⁹ Zob.: A. Sławiński, *Co dalej z euro*, „Rzeczpospolita”, 10–11 listopada 2011, s. B11.

¹⁰ Ubocznym zaś tego efektem jest również dryfowanie Niemiec (Europy) na obrzeża technologicznego centrum świata (intensywny outsourcing i łatwy eksport na poszerzony wspólny rynek UE zmniejsza presję na Niemcy w globalnym wyścigu w obszarze najnowocześniejszej wiedzy i technologii).

Inne kraje, mniej uzależnione od eksportu niż Niemcy, nie korzystając w tak dużej skali z outsourcingu, nie mają dodatkowego bodźca do inwestycji, które mogłyby poprawić ich konkurencyjność w UE. Niski zaś popyt zewnętrzny i wewnętrzny w okresie dekoniunktury dodatkowo ogranicza inwestycje. Nadzieja wielu małych krajów strefy euro na odzyskanie utraconej konkurencyjności w czasie kryzysu przez relatywny spadek płac, jest natomiast neutralizowana przez mechanizm swobodnego przepływu siły roboczej w zintegrowanym obszarze¹¹. W rezultacie handel wzajemny jest mniej intensywny. Co więcej, przy umiarkowanej konwergencji między krajami UE (mierzonej spłaszczeniem różnic w poziomie PKB *per capita*) można zaobserwować dywergencję między regionami UE. Wszystko razem ogranicza rozwój handlu wzajemnego „17” na bazie wewnątrzgałęziowego podziału pracy, który sam w sobie jest (jak postęp naukowo-techniczny) nieograniczony, ale dominuje między krajami wysokorozwiniętymi Eurolandu (UE), tj. między krajami podobnymi względem siebie strukturalnie i instytucjonalnie, którym bliżej jednocześnie do spełnienia warunków optymalności obszaru walutowego.

Ponadto polityczny projekt realizacji Eurolandu nie uwzględniał chociażby federalnego budżetu na przypadek kryzysu integracji. Ustalony maksymalny limit budżetu na poziomie 1,27% PKB UE, nie przewidywał bankructwa żadnego z krajów Eurolandu. Przeważała bowiem wiara w możliwości niezakłóconego rozwoju integracji europejskiej i wyrównywania poziomu rozwoju regionów i państw członkowskich tylko dzięki poszerzaniu obszaru racjonalnych wyborów ekonomicznych w ramach jednoczesnej integracji „w głąb i wszcz” oraz redystrybucji dochodów za pośrednictwem polityki strukturalnej na rzecz krajów peryferyjnych Unii. Podobnie zresztą, jak i wiara w nieograniczone możliwości transferu części dochodów z obszarów stabilnie funkcjonujących do obszarów dotkniętych szokiem popytowo-podażowym. Problemy z przyjęciem kolejnych pakietów pomocowych dla Grecji i innych krajów PIIGS dotkniętych kryzysem fiskalnym są tego wyraźnym zaprzeczeniem.

W obliczu kryzysu strefy euro, kiedy EFSF poszukuje nabywców toksycznych obligacji rządowych krajów PIIGS, zwiększony budżet UE z pewnością stępiłby

¹¹ Na marginesie należy dodać, że duża skala outsourcingu produkcyjnego Niemiec spowodowała wzrost ich konkurencyjności i niczym nieograniczony wzrost eksportu, m.in. do krajów Eurolandu. Otóż, w przypadku istnienia walut narodowych, zwiększony import z Niemiec skutkowałby deprecjacją waluty kraju importera (np. drachmy greckiej), co zwykle ogranicza ten eksport. W strefie euro ten związek przyczynowo-skutkowy nie występuje. Nieograniczony import na bazie łatwo dostępnego kredytu skutkuje zadłużeniem importera i wiarą kredytodawcy (banku, eksportera etc.) w moc wspólnego obszaru walutowego i pewny zwrot zaciągniętego kredytu. Negatywna kumulacja tegoż problemu na poziomie sektora prywatnego i państwowego (wspierana dodatkowo zachętą gwarancji kredytowych EBC dla kupowanych obligacji rządowych przez banki krajów Eurolandu), dodatkowo sprzyjało rozwojowi kryzysu fiskalnego w Eurolandzie (*vide* Grecja etc.). E. M. Pluciński, *Ekonomia gospodarki otwartej...*, s. 108–117 i nast.

ostrze kryzysu Eurolandu, ale wciąż nie likwidowałby jednak fundamentalnych jego przyczyn. Podobnie zresztą, jak i akcja skupowania toksycznych obligacji krajów PIIGS przez EBC.

Wymuszone zaś przez UE i MFW programy oszczędnościowe na krajach PIIGS – jako rewers pakietów pomocowych dla ich ratowania przed bankructwem – jedynie zwiększają niechęć do integracji europejskiej na poziomie unii walutowej. Odżywają narodowe egoizmy oraz zróżnicowane wizje integracji europejskiej, łącznie z wizją jej rozpadu. Niechęć wyborców w krajach UE do ponoszenia dodatkowych kosztów w walce o przetrwanie Eurolandu jest coraz większa, a wiarygodność planów stabilizujących Euroland coraz mniejsza, co potwierdzają reakcje rynków finansowych po kolejnych niezbornych i spóźnionych w czasie decyzjach gremiów unijnych. Co więcej, przyjętym wcześniej pakietom pomocy i stabilizacji finansowej dla krajów PIIGS (Irlandia [jesień 2010 r.], Portugalia [wiosna 2011 r.]) grozi fiasko w obliczu recesji gospodarczej w UE. Dotyczy to również pozostałych krajów PIIGS, w tym Hiszpanii.

Podsumowanie

Opisane wyżej wewnętrzne przyczyny kryzysu fiskalnego Eurolandu (UE w ogóle, będącej częścią zglobalizowanej gospodarki światowej), należy postrzegać również przez pryzmat uwarunkowań globalnego kryzysu finansowo-gospodarczego, w tym odejścia od fundamentów gospodarki towarowo-pieniężnej.

Przyzwolenie na odejście od restrykcyjnej złotej zasady kreowania podaży pieniądza papierowego oraz woluntaryzm globalnych rynków finansowych, przy słabości ekonomii instytucjonalnej spowodował, że w warunkach globalnego neoliberalizmu ma się do czynienia z tzw. casino kapitalizmem, w którym pieniądź jest celem spekulacji, a nie środkiem do celu w gospodarce towarowo-pieniężnej (T-P-T). W warunkach łatwego dostępu do pieniądza i szybkiego cyfrowego przekazu informacji, istota równowagi gospodarczej sprowadzona została do matematycznych równań generowanych instrumentów pochodnych. Kreowany popyt papierowo-spekulacyjny, a nie popyt realny, wywołuje w konsekwencji permanentny kryzys gospodarki towarowo-pieniężnej.

Nie bez znaczenia są tu również nieadekwatne (do aktualnej fazy rozwoju kapitalizmu) zachowania polityków reprezentujących rządy głównych graczy zglobalizowanego świata, bo wciąż działających lokalnie. Podobne uwagi można odnieść do międzynarodowych gremiów i instytucji (MFW, BŚ, EBC, G-20, etc.).

Ponadto, o ile doświadczenie kryzysu lat 1929–1933 zaowocowało wprowadzeniem pewnych zasad przeciwdziałających kryzysom wywołanym przez system gospodarczy, o tyle nie dało gotowej recepty w tym względzie dla czasów współczesnych. Wtedy nie było też m.in. tak rozwiniętych instrumentów pochodnych i komunikacji cyfrowej, a ludzie z kręgu finansjery byli jakby uczciwsi.

Jeśli do tego doda się braki w ekonomii instytucjonalnej oraz luki samej teorii kryzysów we współczesnym zglobalizowanym świecie, to można powiedzieć, że kontrolowane wyjście ze spirali coraz częściej pojawiających się kryzysów¹² oddala się.

Mankamenty globalnej gospodarki zdominowanej przez ekonomię neoliberalną są jedynie dopełnieniem podstawowego mankamentu Eurolandu, wynikającego z dominacji polityki nad ekonomią integracji. Aby leczyć przyczyny a nie skutki choroby Eurolandu, należałoby podjąć działania przywracające fundamentalny wymiar ekonomicznej integracji europejskiej w jej poszczególnych fazach. O ile integracja europejska na poziomie unii celnej w pełni sprawdziła się historycznie, intensyfikując efekty dobrobytowe krajów gospodarczo wobec siebie komplementarnych i/lub substytucyjnych, o tyle już wyższe jej fazy wywołują w tym względzie dyskusje (wspólny rynek) oraz wątpliwości (Euroland).

Wspólny rynek z jego czterema (nominalnie) wolnościami, mimo że sprzyja zwiększeniu efektów dobrobytowych z integracji, rodzi też kontrowersje w zakresie regulacji rynków etc., by nie wspomnieć o bilansie korzyści i kosztów między centrum i peryferium wspólnego rynku, bądź tzw. koszcie utraconych możliwości krajów peryferyjnych UE, czy skali finansowania polityki strukturalnej i rolnej we wspólnym rynku.

Kolejna zaś faza integracji europejskiej (Euroland jako polityczny projekt UGW z derogacją) w ogóle nie trzyma standardów unii walutowej. Wspomniany wyżej koszt utraconych możliwości krajów peryferyjnych UE na poziomie wspólnego rynku, jedynie przypomina o braku realnej konwergencji gospodarek, która obok innych warunków optymalności wspólnego obszaru walutowego, określa fundamentalne przyzwolenie na otwarcie wyższej (wobec wspólnego rynku) fazy integracji, czyli unii walutowej.

Stawianie podczas kryzysu Eurolandu alternatywy: albo uratuje się projekt euro, albo rozpadnie się integracja europejska, jest niewłaściwe. Potwierdza jedynie, że politycy myślą w kategoriach obrony ułomnego projektu euro, zamiast go fundamentalnie reformować.

Bieżące (spóźnione zresztą) krótkookresowe działania w wymiarze wewnątrz-unijnym i globalnym nastawione na ratowanie Grecji, krajów PIIGS i Eurolandu, powinny mieć wsparcie przede wszystkim w długookresowej strategii działania na rzecz przywrócenia prymatu ekonomii nad polityką integracji w UE.

Oznaczałoby to również uwzględnienie wielu prędkości integracji w UE. Obecnie strefa euro nie ma ekonomicznych podstaw, by tworzyć ją 17 krajów, podobnie jak 27 krajów było członkami wspólnego rynku UE. W warunkach jednoczesnego pogłębiania i poszerzania integracji europejskiej, powrót do ekonomii integracji (w tym realizacji idei „różnych prędkości”) może w dużej mierze uchronić UE nie tylko przed jałowym biegiem integracji gospodarczej (co znajduje od-

¹² Zob. szerzej: J. Solarz, *Zarządzanie ryzykiem systemu finansowego*, Warszawa 2005, s. 97 i nast.

zwierciedlenie m.in. w kreowaniu „atrapowych paktów i programów integracji”), ale i obsuwaniem się Europy na obrzeża konkurencyjności globalizującego się rynku światowego.

Idea wielu prędkości integracji nie wyklucza przejścia z niższej do wyższej ligi integracji. O tym jednak muszą decydować parametry ekonomiczne, a nie decyzje polityczne. Nie oznacza również zaniechania polityki strukturalnej dla całego obszaru UE, podobnie jak i innych rodzajów polityki. Problem jest jedynie w stosownych proporcjach pomiędzy „twardą innowacyjnością” większości krajów UE, a „miękką innowacyjnością” czołówki UE, która może jeszcze nawiązać walkę konkurencyjną z centrum technologicznym świata.

Reasumując, chodzi o przestawienie z głowy na nogi wszystkiego, co się dzieje w UE dziś i w przyszłości. Suma zatem zintensyfikowanych korzyści efektów dobrobytowych oddzielnych grup krajów na poziomie UC czy JRW, może być wyższa niż korzyści wszystkich na „niby wspólnym rynku”, czy „niby jednolitym obszarze walutowym”. W obliczu ciągłego procesu integracji „wszerz” zdywersyfikowanych pod względem gospodarczym krajów, wyjściową fazą integracji w UE powinna pozostać unia celna.

Biorąc natomiast pod uwagę fakt, że UE stanowi znaczący element globalnej gospodarki, istotną częścią długookresowej strategii pozostaje współdziałanie na rzecz przywrócenia fundamentalnych funkcji pieniądza w globalnej gospodarce towarowo-pieniężnej, zatem wsparcia głównego paradygmatu ekonomii stanowiącego, że źródłem bogactwa jest praca, a nie spekulacja na pieniądzu.

Tani pieniądz w wymiarze globalnym oraz brak etyki, która stanowiła podstawę Smithowskiej wersji wolnego rynku we wszystkich czterech fazach społecznego procesu gospodarowania (produkcja–podział–wymiana–konsumpcja), nie pomaga w zapanowaniu nad kryzysami.

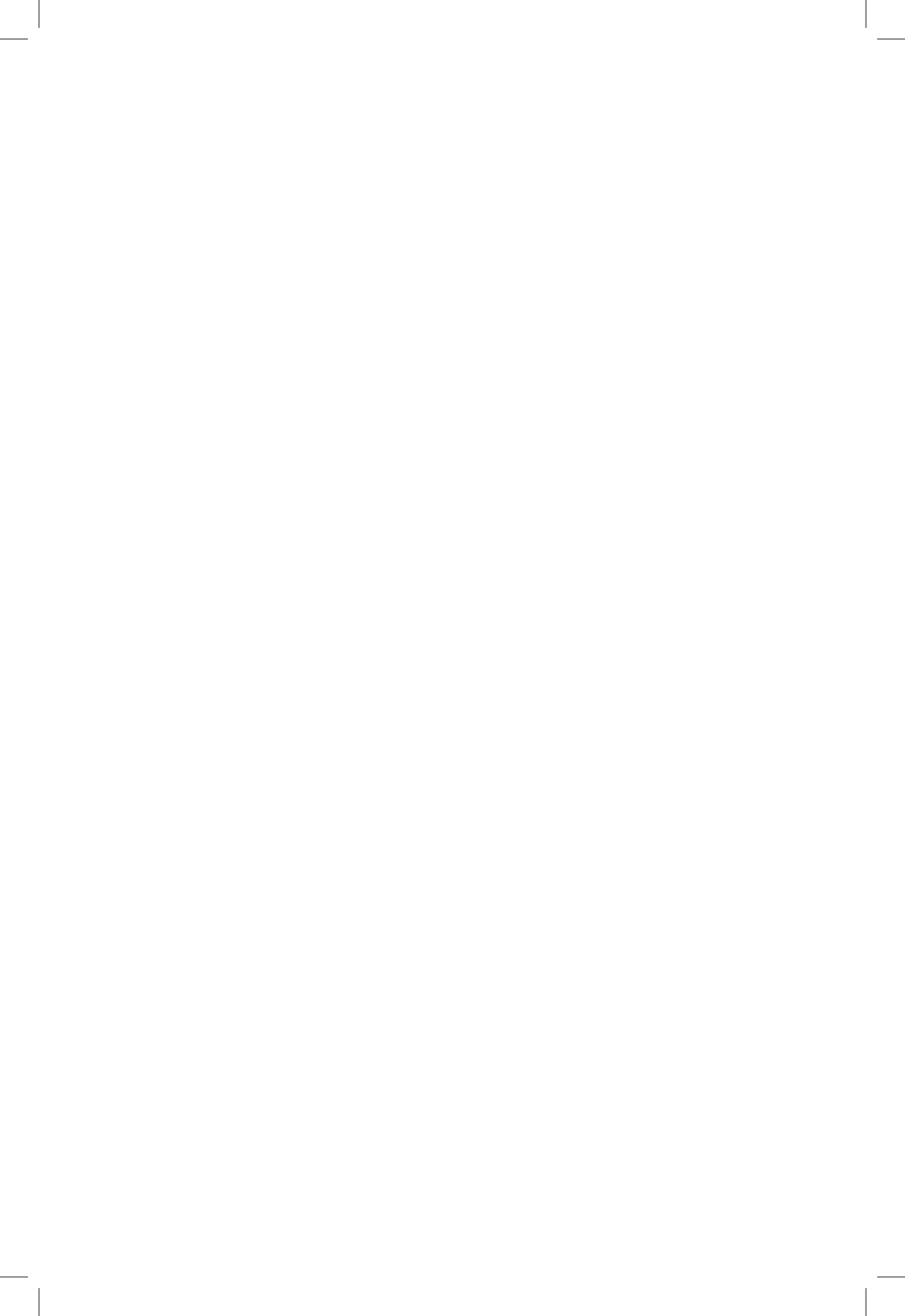
W czasie globalnego kryzysu, paradygmat głównego nurtu ekonomii wymaga rozszerzenia¹³ nie tylko o rezultaty badań ekonomii behawioralnej czy finansów behawioralnych, ale również wzmocnienia roli ekonomii instytucjonalnej, ukierunkowanej na nowy ład w globalnej gospodarce towarowo-pieniężnej, który uwzględni popyt także krajów słabo rozwiniętych (KSR), generalnie wszystkich grup społecznych (nie tylko bogatych) w świecie. Wysunięte w tym względzie propozycje byłego prezydenta Brazylii czy zawieszone do dziś negocjacje w ramach Konferencji WTO, Doha 2001, przypominają o możliwych rozwiązaniach¹⁴.

¹³ M. Noga, *Czy współczesna ekonomia przewidzi światową recesję*, www.obserwatorfinansowy.pl/2010/02/10/czy-wspolczesna-ekonomia-przewiodzi-swiatowa-recesje [10.02.2010].

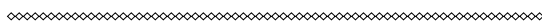
¹⁴ W neoliberalnym porządku świata opieranie popytu na bogatej części globu, którą charakteryzuje nadpłynność pieniądza, siłą rzeczy generuje spekulację na pieniądzu. W konsekwencji tworzy się zarzewie globalnego kryzysu finansowo-koniunkturalno-fiskalnego, czemu dodatkowo sprzyja niekontrolowane funkcjonowanie potężnych instytucji finansowych, których aktywa często przekraczają PKB wielu krajów świata, a spekulacyjna inżynieria finansowa, przy wykorzystaniu cyberkomunikacji, jest realizowana według zasady „zyski nasze, straty wasze”.

Bibliografia

- Ekonomia. Problemy globalizacji*, red. J. Rymarczyk, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Wrocław 2010.
- Financial Stability Review June 2011*, European Central Bank, Frankfurt am Main 2011.
- Friedman G., *The Next 100 Years. A Forecast For The 21st Century*, Allison & Busby Limited, London 2009.
- Globalizacja i integracja europejska*, red. J. Kotyński, PWE, Warszawa 2005.
- Gospodarka światowa w dobie globalizacji*, red. M. Lasoń, KTE, Kraków 2011.
- Grauwe P. de, *The Economics of Monetary Integration*, Oxford University Press, Oxford 1992.
- Kocka J., *Der Eurozone in der Finanzmarktkrise*, „Neue Gesellschaft” 2011, Nr. 9.
- Krugman P., *The Return of Depression Economics and The Crisis of 2008*, W.W. Norton & Co., New York 2009.
- McIvor M., *Europa – Markt oder politische Gemeinschaft*, „Neue Gesellschaft” 2011, Nr. 7/8.
- Międzynarodowe stosunki gospodarcze*, red. J. Rymarczyk, PWE, Warszawa 2010.
- Misala J., Pluciński E. M., *Handel wewnętrzzgałęziowy między Polską a Unia Europejską. Teoria i praktyka*, Elipsa, Warszawa 2000.
- Mundell R., *A Theory of Optimum Currency Areas*, „American Economic Review” 1961, Vol. 51.
- Noga M., *Czy współczesna ekonomia przewidzi światowa recesję*, www.obserwatorfinansowy.pl/2010/02/10/czy-wspolczesna-ekonomia-przewiodzi-swiatowa-recesje [10.02.2010].
- Pluciński E. M., *Ekonomia gospodarki otwartej*, Elipsa, Warszawa 2004.
- Pluciński E. M., *Świat – Europa – Polska. Teoria i praktyka z perspektywy racjonalnych wyborów ekonomicznych*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Kraków 2008.
- Ratajczyk M., *Kryzys finansowy a rozwój ekonomii jako nauki*, [w:] *Studia z bankowości centralnej i polityki pieniężnej*, red. W. Przybylska-Kapuścińska, Difin, Warszawa 2009.
- Sławiński A., *Co dalej z euro*, „Rzeczpospolita”, 10–11 listopada 2011.
- Smith A., *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów, 1776*, tłum. zbiorowe, PWN, Warszawa 2012.
- Solarz J., *Zarządzanie ryzykiem systemu finansowego*, LAM, Warszawa 2005.
- Stiglitz J. E., *Globalizacja*, PWN, Warszawa 2004.
- Zaleska M., *Powrót do fundamentów*, „Rzeczpospolita”, 17 października 2011.



Indeks nazwisk



- Abele Christine 211
Aboutajdine Driss XIII
Achmatowa Anna 214
Achmatowicz Aleksander 185
Acton John 86
Adamczyk Tomasz 68
Adler Victor 145
Adlerberg Władimir Fedorowicz 133
Affek Mariusz 68
Afzelius Adam 21
Aglietti Mario 81
Ajnenkiel Andrzej XLII, 51
Albanese Bernardo 8
Albertrandi Jan Chrzyciel 91
Aleksander II Romanow 127–129, 132, 134, 135, 137
Aleksander III Romanow 152
Aloe Elias 73, 75
Althan von 159
Ambroziak Jacek 309, 311–314
Amsterdamski Piotr 321
Anders Josef von 280
Anderson Matthew Smith 86
Andriejew Leonid 199
Anhalt-Cöthen-Pleß 157
Appel Ivo 469
Appian z Aleksandrii 5, 22, 23
Applebaum Anne 226, 231
Arciszewski Tomasz 275
Arendt Hannah 231
Arkusza Helena 123
Asconius 6
Astin Alan Edgar 18, 20, 21
Aviles Antonio Ojeda 373
Ayer Peter 355
Babicz Jan 125
Babiński Grzegorz XLIV
Babiński Leon 248, 250
Bachrach Peter 325
Bacon Edwin 226
Bacquehem Olivier 140, 141, 143, 151
Baczko Bronisław 322
Baczyński Juliusz 227
Badeni Kazimierz 105, 110, 116, 121, 140, 141, 145, 151, 152
Badenianka Wanda 141
Badeniowa 141
Bafia Jerzy 307, 311–314, 317
Bagniewski Adam XLV
Bähr Otto 112
Baker John 42–50
Balicki Władysław XXVI
Balicki Zygmunt 125
Ballarini Amleto 183
Balzer Oswald 57
Bałtruszajtys Grażyna 68
Banaszak Bogusław 302
Bangemann Martin 430
Bar Christian von 430
Baran Kazimierz XIII, 41
Baranowski Marcin 312
Baratz Morton S. 325
Barber Malcolm 33
Bardach Juliusz XXXVIII, 53, 94
Barnard Catherine 368
Barnier Michel 423
Barnim I Dobry 25, 28–32

Indeks nazwisk

- Barnim II 28
 Baron Arkadiusz 33
 Barry Donald D. 189, 195
 Bars, kasztelan 29
 Barszczewska-Krupa Alina XXXVII
 Bartel Wojciech Maria XXXVIII, 89
 Bartosek Karel 225
 Bartosz, kasztelan 29
 Bartynowski Piotr XLIII
 Batowski Henryk 119
 Baudouin de Courtenay Romualda 148
 Bauval Basnage de 34
 Beck Hans 20
 Bednarczyk Bogusława XIII
 Beevor Antony 219, 220
 Belniak Stanisław XXVI
 Bendetson W. 250
 Bercusson Brian 368, 388, 392
 Bereza Arkadiusz XIII
 Berezowski Cezary 250
 Berezowski Zygmunt 275
 Bergmann Jan M. 430
 Beria Ławrientij Pawłowicz 191
 Beringer 31
 Bernacki Włodzimierz 124, 145
 Bessonov J.D. 231
 Bialkiewicz Jerzy XXVI
 Białous Tadeusz 271, 272
 Biały Marcin XLVII
 Biegański Łukasz 93
 Bieńkowski, sędzia 91
 Bierdiajew Mikołaj 204
 Biernat Tadeusz XIII, 321, 330, 336
 Bierut Bolesław 297
 Biliński Leon 140, 141, 145
 Billows Richard 19
 Bimel Mariusz XLVII
 Birk Dieter 360, 365
 Birke Adolf M. 354
 Biron Piotr 68
 Biscardi Arnaldo 11, 13
 Bitner Wacław 275
 Blackstone William 44, 45, 47, 48
 Blair Tony 368–370
 Bleicken Jochen 4, 9, 11, 13, 14
 Blicharz Jolanta 303, 304, 318
 Blumenstock Henryk 141
 Błachut Andrzej XXVI
 Błudow Dmitrij Nikołajewicz 133, 134
 Boas Adrian J. 34
 Bobrzyński Michał 139–143, 152
 Boć Jan 318
 Bogdanow Aleksander 203
 Bogg Alan 388
 Bogojawlenskij Konstantin 226
 Bogucka Maria 61
 Bogusław I na Szczecinie 28
 Bogusław II na Szczecinie 28
 Bogusław III 28
 Bogusław IV 25, 28
 Bogusław X 25
 Bogusław XIV 27, 32
 Bogutz, kasztelan 29
 Bohun Michał 122, 199, 200
 Bojko Jakub 148
 Bolesław III Krzywousty 26, 27, 31
 Bolko, kasztelan 29
 Bonini Francesco 183
 Bornhak Conrad 156
 Bosiacki Adam XLV
 Botsford George Willis 4, 8
 Botzenhart Manfred 104, 106, 110
 Brandt Willy von 352, 354
 Bratkowski Stefan 309, 310, 312, 313
 Brauner Wilhelm 104
 Brądkiewicz Bartłomiej 208
 Brennan Corey T. 21
 Bringmann Klaus 20
 Brol Jan 307, 308, 311–315, 317
 Broughton T. Robert S. 17
 Brügel Ludwig 145
 Bruhn Jodi 201
 Brunn Gerhard 430
 Bryde Brun-Otto 351, 352
 Bryk Andrzej XIII, 214, 224
 Bryk Edward 197
 Brzeziński Bogumił 361
 Bucharin Nikołaj 216, 217, 224
 Budrin Aleksander 226
 Budzowski Klemens XIII

Indeks nazwisk

- Budzyńska Natalia 217
 Bujak Andrzej XXVI
 Bujak Franciszek 116, 117
 Bujak Zbigniew 309, 313, 317
 Bukowski Władimir 208, 228
 Bukowski Zbigniew 318
 Bułganin Nikołaj Aleksandrowicz 191
 Burand Stephen R. 210
 Burda Andrzej 292
 Burghauß von 159
 Burns Dean Paul XIII
 Bustamante Rogelio Perez 387
 Buszko Józef 145
 Butler William E. 195
 Butrymowicz, poseł piński 78
 Byliński Janusz 52
- Caesar Lucius Iulius 3, 6
 Callies Christian 406, 407, 413, 419
 Całus Andrzej 252–254
 Cannata Giovanni XIII
 Capella Juan-Ramón 337
 Capito Ateius 9, 10, 14
 Carabelli Umberto 373
 Carby-Hall Joseph R. XIII, 370, 372–375, 387
 Catalano Pierangelo 4
 Catinat Michael 430
 Cecchini Paolo 430
 Cermelj Lavo 183
 Cetnarowicz Antoni 147, 150
 Cezar Gajusz Juliusz 5, 8, 21
 Chabod Federico 183
 Chkhikvadze (Czikwadze) Viktor M. 194, 195
 Chlumecky (Chlumetzke) Johann 150, 152
 Chłędowski Kazimierz 140, 142, 144, 151
 Chłopecki Jerzy 115
 Chłystowski Henryk 227
 Chmielecka Ewa XI, XII
 Chojnacki Eryk 309, 312, 313
 Chojnicka Krystyna XIII
- Chołoniewski, poseł bracławski 78
 Chomętowski Władysław 53
 Choromański Jan 274
 Chreptowicz Joachim 69
 Chruszczow Nikita 191
 Chruściak Ryszard 240
 Chrzanowski Wiesław 307, 312
 Chwalba Andrzej 115, 117
 Cichoń Paweł XIII, XLII, XLIX
 Cierniewski Jerzy 240, 317
 Ciesielski Stanisław 226
 Cieszymir, kasztelan 29
 Cioch Henryk 252
 Ciszewski Jan 253
 Clark Edwin Charles 7
 Clark Martin 183
 Codogni Paulina 240, 307, 318
 Coke Edward 45, 47, 48, 224
 Corbino Alessandro 8
 Corelli Hernandez Juan 373
 Coudenhove-Kalergi Richard 430
 Courtois Stéphane 206, 225, 226
 Crawford Michael 20
 Cremer Hans-Joachim 413
 Crews Robert D. 198
 Cwietajewa Marina 206
 Cyceron Marek Tulusz 21
 Cyrankiewicz Józef 300
 Czachorowski Marek 220
 Czacki Tadeusz 57, 58, 60, 61
 Czaja A. XXXVI
 Czaja-Hliniak Irena XIII, 257, 260
 Czajowski Jacek XIII, 236
 Czapliński Kazimierz 234
 Czapliński Władysław 252
 Czarnecki Michał J. 219
 Czarnecki Mieczysław 272, 275, 276
 Czarnota Marek 313, 315
 Czartoryscy 64, 140
 Czartoryski Adam Kazimierz 79
 Czartoryski August 64
 Czech Jerzy 209
 Czepelak Marcin 254
 Czerska Danuta 115

Indeks nazwisk

- Czerwiec Piotr 309, 312
 Czewkin Konstanty Władimirowicz 134, 135
 Cziomer Erhard XLV
 Czistiakow Oleg Iwanowicz 187
 Czubiński Antoni 242
 Czukowska Lidia 227
 Czyrniech, kasztelan 29
- Ćwik Władysław XLVI
- D'Agostino Francesco 332
 D'Annunzio Gabriele 175–178, 180, 184
 D'Hondt Victor 235
 Dallin David J. 231
 Dallison William 44–46
 Dam Kenneth W. 359
 Dante Alighieri 177
 Danwitz Thomas von 430
 Daszyński Ignacy 140, 145, 148
 David Martin 11
 Davies Norman 225
 Dávila Nicolás Gómez 200
 Davis Nathaniel 206
 Dąbek Paweł XLIX
 Dąbrowski Przemysław XIII, 247
 De Francisci Pietro 4, 8, 10
 De Martino Francesco 7, 8, 13
 Deboli Antoni Augustyn 75, 79
 Declaw, kasztelan 29
 Deering Mary Jo 430
 Dehousse Fernand 422
 Delors Jacques 421, 430
 Delsol Chantal 207, 217
 Dembowski Jan 70, 71
 Depenheuer Otto 355
 Develin Robert 8
 Dewlet Girej 56
 Diez Gonzalo Martinez 387
 Dihm Jan 67
 Dini Francesco 81
 Dio Cassius Cocceianus 5
 Dippel Horst 105
 Dmowski Roman 124, 125
 Dobiesław, kasztelan 29
- Dola Kazimierz 29
 Dolabella Publiusz 18
 Dolganew Hermogen 226
 Dołgorukow Wasilij Andriejewicz 134–136
 Domański Ludwik 277
 Dorosz Krzysztof 201
 Dostojewski Fiodor 200, 229
 Drawicz Andrzej 199, 202, 203, 207, 227
 Drogoń Andrzej XIII
 du Pont de Nemours Pierre Samuel 82
 Dubanowicz Edward 234, 235
 Dubiecki, kanonik 93
 Ducos Michèle 10
 Dudek Antoni 239
 Dugin Aleksander 204
 Dukes Paul 198
 Dunajewski Julian 139, 140, 142, 143, 147, 149, 151–153
 Dunajewski Stanisław 151
 Duplá Antonio 20
 Dürig Günter 104
 Dutkova Renata 98
 Dwernicki, wiceprezes Forum Nobilium 91
 Dwornicka Irena 53
 Dworzaczek Włodzimierz 28
 Dyduch Jan Maciej XIII
 Dyhrn von 159
 Dziadzio Andrzej XIII, XLIX
 Działyński Ksawery 69
 Dzeduszycki Wojciech 123
 Dzierżek, kasztelan 29
 Dzierżyński Feliks 201, 217
 Dziuba-Burczyk Alicja XIII
 Dziwisz Stanisław VII
 Dzwonkowski Roman 203, 206, 217
- Easton David 335
 Ebbon, mnich 26
 Eden Martin R. 215
 Einsiedel von 159
 Eisenhower Dwight 220
 Eliaś Andrzej XI, XII
 Ellis Jane 205

Indeks nazwisk

- Engels Fryderyk 145, 216
 Englert Jan XI, XII
 Enoch Juliusz 129
 Ereciński Tadeusz 253
 Erenburg Ilja 216
 Erényi Tibor 145
 Erler Adalbert 112
 Escamilla Manuel 337
 Estival Jean Pierre 409
 Evans Richard John 20, 21
- Faivre Antoine 202
 Fajer L. 219
 Falandysz Lech 312
 Falkenhayn Julius 141, 142, 144
 Farrel Joseph Anthony 3, 6
 Fatuła Dariusz XIII
 Felczak Wacław 183, 184
 Feldman Wilhelm 122, 123, 125
 Fenichel Zygmunt 248
 Fenske Hans 107
 Festus Sextus Pompeius 10, 14
 Fiedorczyk Piotr XIII, 270
 Fiedosowa Jekatierina A. 210
 Figes Orlando 217, 220
 Filipek Józef XIV, XL
 Filonov G.N. 217
 Fitzpatrick Barry 369
 Fitzpatrick Sheila 205
 Fiut Ignacy Stanisław 321
 Flamininus Tytus Kwinkcjusz 22
 Florinskij Sergiusz 226
 Fossombroni Vittorio 87
 Franaszek Piotr XIX, XXXIX
 Francovich Carlo 88, 371
 Franko Iwan 119
 Fras Zbigniew 117
 Frąckowiak Marek 309, 312, 313
 Frenkel Naftali 231
 Friedman George 443
 Fryderyk II Wielki 55
 Fryderyk Wilhelm III 158, 161
 Fryderyk Wilhelm IV 157, 160, 163
 Fuchs Bernadetta 254
- Gabiś Tomasz 215
 Gaca Andrzej 184
 Gaius 9–11
 Gajdukow D. A. 192
 Gallus Aelius 14
 Garlej Jerzy 313
 Garlicki Leszek 298
 Garton-Ash Timothy 430
 Gaudin Thibaud 36
 Gautsch Paul 140
 Gawin Dariusz 202
 Gawroński Andrzej 92
 Gąsowski Tomasz 117
 Gellius Aulus 4, 6, 7, 9–11, 14
 Genucjusz Lucjusz 18
 Gerra Ferdinando 184
 Gianni Francesco Maria 82, 86, 88
 Giardino Gaetano 176
 Gieczewicz Leon 137
 Giedymín, wielki książę 270
 Gierowski Józef Andrzej 184
 Gieysztorowa Irena 60
 Ginsburgs George 195
 Giscard d'Estaing Valéry 401, 402
 Giuriati Giovanni 176
 Giuricin Luciano 184
 Gladigow Burkhard 8
 Glass F. 248
 Gleichen Herman von 29
 Gluzman Semyon 208
 Głębiński Stanisław 258
 Głuchowski Jan 359
 Głuszko Mariusz 119, 145
 Gneist Rudolf von 112
 Gnela Bogusława XIV, 253, 254
 Godlewski Hipolit Józef 275
 Gogol Nikołaj 227
 Gojchberg A. 217
 Gołaczyński Jacek 253, 254
 Gorbaczow Michaił 195, 227
 Gorczakow Aleksander Michajłowicz
 133–135
 Gorczakow Michał 128, 129, 131, 133,
 137
 Gordziejew Jerzy XLV

Indeks nazwisk

- Gorki Maksim (właśc. Aleksiej Pieszkow) 203
- Görtemaker Manfred 407
- Gorzysław, kasztelan 29
- Gostkowski Michał 90
- Gościśław, kasztelan 29
- Góralski Wojciech 252
- Górecki Jacek 254
- Górecki Ryszard XI, XII
- Górnicki Leonard 249, 269, 270
- Grabska Stanisława 308–310, 312, 314, 315, 317
- Grabski Władysław 284
- Graczyk Roman 239
- Grauwe Paul de 435, 443
- Grawert Rolf XIV, 398, 399, 407, 408, 414
- Griller Stefan 430
- Grimm Dieter 105, 400
- Grinberg Daniel 231, 321
- Grocholski Kazimierz 142, 148
- Grocholski, poseł braclawski 75
- Grodziski Stanisław XIV, XVIII, XXXV, XXXIX, 44, 53, 258
- Großbongart Anette 430
- Grossman Wasilij 209
- Grubecki Jan 292, 293
- Grykolewski Onufry 90
- Grynwater Hipolit 90, 91
- Grześkowiak-Krwawicz Anna 77
- Grzybowski Marian XIV, 240, 333
- Guarino Antonio 11
- Guizzi Francesco 7
- Guś Janusz 336
- Habermas Jürgen 326, 327, 418
- Hadrian Publiusz Eliusz 4
- Halban Alfred 141, 144
- Halbauer Fritz 404
- Halberda Jan XIV, XLI, 43
- Hall Ursula 9
- Hallstein Walter 400
- Haltern Ulrich 430
- Hałas Magdalena 195
- Hamilton Charles D. 21
- Hanegraaff Wouter J. 202
- Hardenberg Karol August von 84
- Hartwich Hans-Hermann 430
- Hasselbach Karl Friedrich Wilhelm 25
- Hatzfeld von 157
- Havel Václav 206
- Haverkate Görg 352
- Hazard John N. 189, 195
- Hegel Georg Wilhelm Friedrich 408, 414
- Heinegg Wolff Heintschel von 407
- Heintzen Markus 355
- Heinz-Jürgen Böhme 88
- Heller Michał 199, 202, 206, 214, 215, 217, 218, 221, 223–225
- Hénard Jacqueline 409
- Henderson M.I. 20–22
- Henryk II Plantagenet 43, 44, 48
- Henryk VII Tudor 44
- Henryk VIII Tudor 44
- Herberstein von 159
- Herbord 26
- Herdegen Matthias 431
- Hermes Georg 419
- Hessen-Rothenburg 157
- Heyen Erk Volkmar von XXXVI, 347
- Hilker Judith 106, 108
- Hirsch Ferdinand 84, 86
- Hitler Adolf 220
- Hładij Michał XL, XLII
- Hobbes Thomas 323
- Hochberg von 157, 159
- Hochberg-Fürstenstein Hans Heinrich XI von 157
- Hochberg-Waldenburg-Friedland Hans Heinrich von 157
- Hodorowicz Stanisław XXVI
- Hoffman Karol Boromeusz XXXIX
- Hoffmann-Riem Wolfgang 353
- Hohenlohe-Ingelfingen von 159
- Hohenlohe-Schillingsfürst-Waldenburg von 157
- Hohenwart Karl Sigmund von 141, 144–148, 150, 152
- Holdsworth William 43, 45, 47–49

Indeks nazwisk

- Holewiński Stefan 270
 Holldack Heinz 82, 84, 86, 88
 Homo Léon Pol 18–20
 Homola Irena 68
 Horatius Marcus 12
 Hortensius Quintus 9, 11, 13
 Hostovský Egon 207
 Howse Robert 214
 Hruszewskij Mychajło 121
 Hrycak Jarosław 203
 Hryń Stanisław XIV
 Huchla Mieczysław 240
 Humboldt Alexander von 421
 Husák Gustáv 206
 Husband William B. 205
 Huxley Aldous 219
- Ilmenskij Teofan 226
 Ilnicki, sędzia 91
 Innocenty II 27
 Ipsen Jörn 353
 Isaakowicz-Zaleski Tadeusz 206
 Isensee Josef 353, 355
 Iwan IV Groźny 55
 Iwicki, ks. prałat 274
 Izabela Jagiellonka 56
 Izdebski Hubert XXXVI, 336
- Jacquemin Alexi 430
 Jadcza Ryszard 120
 Jaestedt Matthias 400
 Jagielska Monika 252, 254
 Jakubowski Jerzy 250
 Jan III Waza 55
 Jan Paweł II (Johannes Paul II) 356
 Janajew Giennadij 192
 Janicka Danuta XIV, XXXVIII
 Janicki Jerzy 312
 Janik Andrzej 252
 Janowski Karol B. 239
 Janusz Grzegorz XXVI
 Januszewicz Józef XXXIX, 90, 94
 Jaromar I rugijski 29, 31
 Jaroński Feliks 94
 Jarygniew, kasztelan 29
- Jaskólski Michał XIV, 123
 Jaśkiewicz Jerzy XIV
 Jaśkiewicz L. 198
 Jaworski Apolinary 139, 143, 144, 147, 151, 152
 Jaworski Leopold 153
 Jaworski Rudolf XXXVIII
 Jaworski Władysław Leopold 270
 Jehne Martin 20
 Jelačić Josip 175
 Jelcyn Borys 192
 Jerofiejew Wiktor 199, 229
 Jerszow Lew 226
 Jestaedt Matthias 348, 355
 Jeżewski Władysław 189
 Jędrzejewicz Janusz 277
 Jędrzejowicz Adam 148, 151, 152
 Jhering Rudolf von 7
 Jolowicz Herbert Felix 18
 Jonas Hans 201
 Joyce Christopher 231
 Józef II Habsburg 82, 86
 Józwiak Franciszek 295, 299, 300
 Juszczyk Andrzej XXVI
- Kaczmarczyk Zdzisław 59
 Kaden Erich-Hans 279
 Kafka Franz 201, 228, 405
 Kalinka Walerian 67
 Kallas Marian XIV, XLV, XLIX, 304, 305, 309, 312, 315, 316
 Kamela-Sowińska Aldona XXVI
 Kamieniew Lew 186, 192, 223
 Kamiński Mariusz 309, 311, 312
 Kantzow Thomas 26
 Kapiszewska Maria XIV, XLIV
 Kardas Piotr 98
 Karnicki Jan 128, 129, 132, 137
 Karol VI Habsburg 175
 Karpus Zbigniew 120, 187
 Kasprzyk Piotr 252
 Katarzyna II Wielka 81
 Katon Marek Porcjusz 20
 Kaufmann Ekkehard 112
 Kazimierz I na Dyminie 27, 28, 31

Indeks nazwisk

- Kazimierz II na Dyminie 28, 31
 Kazimierz IV Jagiellończyk 53
 Kazimierz, kasztelan 29
 Kądziała Łukasz 68
 Kellerhals Andreas 431
 Kenner Jeffrey 369
 Kermann Joachim 107
 Kersten Jens 351
 Khan-Freund Otto 377
 Kieniewicz Stefan 129, 131, 132
 Kiereś Henryk 200
 Kiernik Władysław 234
 Kimball Roger 230
 Kirion II (Sadzagliszwili), patriarcha Gruzji 226
 Kisiel Wiesław XIV
 Kiszczak Czesław 308
 Kleijwegt Marc 20, 21
 Klemens V 33
 Klempin Robert 26
 Klußmann Uwe 430
 Klyta Wojciech 254
 Kłaczewski Witold XXVI
 Kłoczowski Jerzy XLI
 Knapp Robert 20
 Knight Charles 375
 Koch Friedrich-Karl 108
 Kocka Jürgen 443
 Koczurko Wasilij XIV
 Kofman Jan 307
 Koisiewicz Ferdynand XLIV, XL
 Koj Aleksander XI, XII
 Kołakowski Leszek 204, 224, 225
 Kołłątaj Aleksandra 219
 Kołłątaj Hugo 65, 67, 70, 72
 Kołodziejski Henryk 295
 Kołosowski Przemysław 38
 Komarnicki Wacław 234, 238
 Konic Henryk 248, 281
 Konopczyński Władysław 53
 Konstanty Mikołajewicz Romanow 127, 128, 134
 Kooiman Jan 338
 Korallów M.M. 231
 Korcyl-Wolska Marianna XIV
 Korduba Miron 120
 Koredczuk Józef XIV
 Korfanty Wojciech 275
 Kornat Marek 189
 Korobowicz Artur XIV
 Korolenko Władimir 200
 Koroluk Bohdan 199, 203, 206, 218
 Koryagin Anatoly 208
 Kosegarten Johann Gottfried Ludwig 25
 Kosiński Krzysztof 216
 Kossowski Roch 69
 Kostecki Apoloniusz XIV, XLVI, 359
 Kotyński Juliusz 443
 Kowal Paweł 240
 Kozakiewicz Agnieszka 252, 254
 Kozik Jan 117
 Kozub-Ciembroniewicz Wiesław 291
 Koźmian Kajetan 91
 Koźmian Stanisław 141, 143, 151, 152
 Koźmiński Andrzej K. XI, XII
 Krajczyński Jan 252
 Kramer Hilton 230
 Krappmann Lothar 404
 Krasiński Adam 69, 73
 Krasiński Franciszek 53, 54
 Krasiński Władysław 53
 Krasnodębski Zdzisław 214
 Krasowski Krzysztof 270, 271, 273, 277
 Kraśniewski Andrzej XI, XII
 Krąpiec Mieczysław A. 205
 Kremer Andrzej XLIV, 15, 252
 Kretkowski, notariusz 129
 Kristol Irving 201
 Kroeschell Karl 103
 Krugman Paul 443
 Krukowski Stanisław 234
 Kruszewski Tomasz XIV, 155, 171
 Krzymkowski Marek 91, 96
 Krzymuski Edmund 57, 58
 Krzyżanowski Adam 94, 258
 Krzyżanowski Tomasz 90
 Krzyżewski (Krzyżowski Stanisław) 275
 Kubiak Hieronim XLIV
 Kucharczyk Grzegorz 206
 Kucharzewski Jan 200

Indeks nazwisk

- Kuczmazewski Józef XI, XII
 Kudrycka Barbara V
 Kujbyszew Walerij 190
 Kukułka Józef 187
 Kula Witold 61
 Kulak Teresa 170, 171
 Kumaniecki Jerzy 187
 Kumor Bolesław 29
 Kundoch Harald G. XIV, 431
 Kurajew Andriej 203, 204
 Kurczewska Kamilla XIV
 Kurczewski Jacek 309, 311, 312
 Kurowska H. 292
 Kurowski Witold 252, 254
 Kuryłowicz Marek XIV
 Kuśnierz Robert 203, 204
 Kutrzeba Stanisław 57–59, 237
 Kwaśniewski Aleksander 239, 307, 312, 316, 317
 Kwiecień Marcin XIV, 86
 Kwiecień Marek 205
- Lachs Manfred 250
 Laelius Felix 9–11
 Laffont Robert 206
 Lamentowicz Wojciech 309, 312–314
 Lancizolle Carl Wilhelm von 157, 158, 160–162
 Langbein John H. 49, 50
 Lasoń Marcin XLV, 443
 Lassalle Ferdinand 411
 Law David S. 324
 Lazarev Valery 230
 Lazari Andrzej de 122, 229
 Le Trosne Guillaume-François 82
 Leclercq Claude 407, 410
 Lee Stephen J. 198
 Lenin Włodzimierz 186, 188–192, 195, 199–201, 203, 204, 214, 217, 218, 222–225
 Lenski Sophie-Charlotte 351
 Leopold II Habsburg (Piotr Leopold) 81, 82, 84, 86–88
 Lepsius Oliver 348
 Lerner Renée Lettow 49, 50
- Leskiewiczowa Janina 68
 Leśnodorski Bogusław 59, 64, 67, 68
 Lewakowski Karol 148, 152, 153
 Lewandowska-Malec Izabela XIV, XLVI
 Lewandowski Henryk 370
 Lewicki Józef 90
 Leyden Victor von 169
 Lichnowsky von 159
 Liebeskind Wolfgang Amédée XXXV
 Liechtenstein Alojzy 144
 Liechtenstein von 156
 Linderski Jerzy 8, 21
 Lintott Andrew 17, 18, 21
 Lisicki Henryk 128–130, 135, 136
 Lisiewski M. 250
 Lisko, kasztelan 29
 Litauer Jan Jakub 89–92, 94–98, 100
 Litewski Wiesław 17
 Litowitz Douglas E. 328
 Litwiński Walenty 90, 94, 98, 99
 Lityński Adam XIV, XXXIX, XLI, XLV, 63, 68, 71, 187, 189, 190, 192, 194, 270
 Lityński Józef 240
 Liwiusz Tytus (Livius Titus) 11–13, 18, 22
 Lloyd Hoffmann David 200
 Lobkovic Ferdynand 144
 Loewenstein Karl 411
 Longchamps de Berier Franciszek XIV, 230
 Lorenc Stanisław XI, XII
 Louis Józef Tadeusz 90, 97
 Lubelski Marek J. XV
 Luborad, kasztelan 29
 Lucas Robert 436
 Lueger Karl 144, 151
 Lutostański Karol 270, 272, 276, 277
 Lützel Paul-Michael 431
- Łabędź Krzysztof 242
 Łanskoj Siergiej Stiepanowicz 134
 Łańcucki Wincenty 93
 Łaptiew Serhij XV
 Łaszewski Ryszard XV, XLVI

Indeks nazwisk

- Łatyszonek Oleg 187
 Łazuga Waldemar XV, XXVI, XLVI, 146
 Łewyćkyj Kost' 120
 Łętocha Rafał 204
 Łokucijewski Krzysztof 336
 Łoziński Władysław 141
 Łubieńska Tekla z Bielińskich 92
 Łubieński Feliks 90–101
 Łukasiewicz Sławomir XLI
 Łukomski Stanisław Kostka 270, 271, 273, 276
 Łunaczarski Anatolij 203, 221
 Łupiński Józef 271
 Łysenko Trofim 221
 Łysiak Ludwik XXXVII, XL–XLII
- MacGregor Burns James 331
 Machulski Juliusz 217
 Maciąg Zbigniew XV, XLIII, XLIV
 Maciejewski Tadeusz XV, 184
 Madej Jan 234
 Madeyski Stanisław 139–143, 145–152
 Madurowicz-Urbańska Helena 115, 116
 Magdelain André 4, 13
 Maggs Peter B. 195
 Maier Hans 201
 Maitland Frederic William 43, 411
 Majakowski Włodzimierz 203
 Majchrowski Jacek Maria XV, XLV, 123, 272
 Major John 368
 Makarenko Anton 217
 Makowski Wacław 272
 Malec Dorota XV, XIX, XX, XXXVII–XLV, 89, 94, 96, 98, 102, 347
 Malec Jerzy XVII–XXIII, XXV–XXVII, XXIX, XXX, XXXIII, XXXVI, XXXVIII–XLVII, XLIX, 51, 52, 70, 79, 123, 347, 367, 398, 421, 422
 Malenkow Gieorgij M. 191
 Malia Martin E. 195, 200
 Malinowskij Aleksandr 226
 Malsagoff S.A. 231
 Małachowski Stanisław 67, 72, 75
 Małecki Marian XV, 33, 258
- Małgorzata brunszwicka 29
 Małynicz-Malicki Mieczysław 274
 Maranca Filippo Stella 13
 Marcellus Markus Klaudiusz 20, 22
 Margolin Jean-Louis 225
 Maria Krystyna Habsburg 81
 Maria Teresa Habsburg 175
 Marianna, księżniczka duńska 29
 Marks Karol 203, 216
 Mármol José Luis Martí 329
 Marquardt Joachim 7
 Marszałek Robert 327
 Martynowski Piotr XLIV
 Massagrande Danilo L. 184
 Mastalski Ryszard 257
 Matuszewicz Tadeusz 79
 Matuszewski Jacek XV, XLIII
 Matwin Władysław 218
 Matylda brandenburska 29
 Maurer Hartmut 352
 Mawdsley Evan 186
 May Jan Antoni 90
 Mazur Sławomir XV
 Mączyński Andrzej 140, 143, 251–253, 255
 McIvor Martin 443
 Mead George Herbert 404
 Medem Friedrich Ludwig Carl 25
 Meijknecht Paul 254
 Melville Marion 39
 Mencil Tadeusz 90, 92
 Merckel Friedrich Theodor 156
 Merkel Angela 397, 414
 Messala Rufus Valerius 4, 5
 Metternich Klemens Lothar von 106
 Meyendorf Jegor Fiodorowicz 134
 Michalewska Krystyna 120, 121
 Michalski Jerzy 53, 75
 Michał II Romanow 198
 Miemieć Wiesława 257
 Mikołaj II Romanow 198, 199
 Mikołajczyk Marian XV, 68
 Milewski Jan Jerzy 269
 Miliutin Dmitrij Aleksiejewicz 137
 Milsom Stroud 43–48, 50

Indeks nazwisk

- Miłosz Czesław 202
 Minogue Kenneth 230
 Mirosław, kasztelan 29
 Misala Józef 443
 Mnich Prißlingerński (z Prüfening) 26
 Modrzewski Andrzej Frycz XLI
 Molisch Paul 152
 Möllers Christoph 348
 Mommsen Theodor 6, 7, 21
 Montbard Andre de 36
 Monteskiusz (Montesquieu) 82, 233, 388
 Montferrand Bernard de 409
 Montgelas Maximilian Graf von 107
 Morawski Lech 335, 336
 Mori Renato 81, 83, 88
 Moroz Hoszowski Mikołaj XLV
 Morozow Pawlik 220
 Moskwa Jacek 221
 Mostowik Piotr 253, 254
 Mostowski Tadeusz 68
 Moszyński Fryderyk 69
 Mousourakis George 18, 19, 23
 Muchanow Paweł 137
 Mueller-Armack Alfred 431
 Mulak Andrzej XI, XII
 Müller Oda 109
 Mundell Robert A. 435, 443
 Murkens Jo Eric Khushal 400
 Murswiek Dietrich 353
 Musioł Karol X
 Müssig Ulrike 104, 108, 110
 Mussolini Benito 179
 Mycielski Andrzej 240, 241
 Myszkowska, margrabina 19
 Myszkowski Gonzaga Zygmunt 137

 Naczemir, kasztelan 29
 Nademir, kasztelan 29
 Nanke Czesław 65
 Napoleon Bonaparte 89–95, 97–102, 104, 155, 247
 Nasierowski Tadeusz 208, 221
 Naworski Zbigniew XV
 Nebenius Carl Friedrich 107

 Nečas Pavel XV
 Nelson Hein Leopold Wilhelmus 11
 Neri Pompeo 87
 Nestler Gerhard 107
 Neugebauer Wolfgang 104
 Newerly Igor 220
 Nicholas Barry 18
 Nicolaevsky Boris I. 231
 Nida-Rumelin Julian 431
 Nieczul, kasztelan 29
 Niedziałkowski Mieczysław 234, 235
 Niekricz Aleksander 199, 202, 206, 214, 215, 217, 218, 221, 223–225
 Niemcewicz Julian Ursyn 68
 Niemetz Józef 98
 Niewiadomski Zygmunt 318
 Nikorowicz Józef 90, 95, 97, 99
 Nitti Francesco Saverio 175
 Noga Marian 442, 443
 Nolte Ernst 215
 Nowak Marek XLIII
 Nowakowski Michał XV, XLIX
 Nowatius Niklas 112
 Nowicka Aurelia 251

 O’Sullivan Noel 184
 Obertyński Zdzisław 29
 Ochmański Jerzy W. XLV
 Ogiński Michał 69
 Ojeda Aviles Antonio 273
 Okolski Antoni 281
 Okoń Eugeniusz 234
 Oldham James 50
 Olejniczak Wojciech XXVI
 Oleksiuk 187
 Olesińska Agnieszka 361
 Olszewska Barbara W. 306
 Olszewski Henryk XV, XL, 64
 Olszewski Jan 307, 312
 Oppersdorff von 159
 Ordżonikidze Sergo (Ordżonikidze Grigorij) 190
 Orestano Riccardo 10
 Organiściak Wojciech XV
 Orlando Vittorio Emanuele 176

Indeks nazwisk

- Orłowska Janina 307, 312, 313
 Orwell George 219, 229, 230
 Orzechowski, sędzia 91
 Ossenhühl Fritz 351
 Ossowski Michał 67
 Ostrobod, kasztelan 29
 Otton I na Sławnie 25, 28, 29
 Otton z Bambergu 26, 27, 31
 Owczarski Sławomir XXVI
- Pactet Pierre 410, 411
 Paczkowski Andrzej 225
 Paetus Sextus Aelius 22
 Pajor Tadeusz 253, 254
 Palmirski Tomasz XV, 21
 Panin Wiktor Nikiticz 133, 135
 Panné Jean-Louis 225
 Papcke Sven 431
 Paprocki, sędzia 95
 Parker Noël 332
 Partacz Czesław 116, 120–122
 Paschalski Ignacy 90
 Paskiewicz Iwan 131
 Pasternak Borys 209
 Pastuszka Stefan Józef 148, 152
 Patkaniowski Michał 94
 Paul Pamela 230
 Pauli Lesław 89
 Pawiński Adolf 64
 Pawlikowski Janusz M. XXVI, XXIX, XLII
 Pawłow Iwan 221, 222
 Pawłowicz Krystyna 309, 312, 313
 Pawłowski Franciszek 95, 100
 Pawłowski Leszek XV
 Pawłyk Mychajło 119
 Pazdan Maksymilian 247, 252–255
 Pączek Leszek XI, XII
 Pelc Janusz 68
 Pelczar Sebastian 140, 149
 Penízek Josef 140
 Peplowska Ewelina 274
 Peretiatkowicz Antoni 237, 332
 Peris Daniel 205
 Peters Lesław XXXVIII
- Peterson John 336
 Petriczenko Stepan 186
 Philo Publius 11, 13, 18
 Piattoli Scipione 80
 Pichoja Rudolf 210
 Pickering Danby 45, 47
 Piekarski Franciszek 90
 Piekosiński Franciszek 53
 Piel Piotr 284
 Pietras Henryk 33
 Pietrzycka-Bohosiewicz Krystyna 207, 229, 230
 Pietzcker Jost 353
 Piętak Leonard 148
 Pimentow A. 203
 Pina Polo Francisco 5, 20
 Piotrowicz Ludwik 23
 Pipes Richard 189, 190, 206
 Pistorius Calie XV
 Pius XI 273
 Planck Max XVIII
 Plener Ernst 140–144, 146, 147, 149–152
 Pluciński Eugeniusz M. 433, 436, 439, 443
 Pluciński Eugeniusz M. XV
 Plucknett Theodore 45, 48, 50
 Plutarch 5
 Płatek Tadeusz XLVII
 Platonow Walerian 129, 131, 132, 134, 135, 137
 Płaza Stanisław XXXIX, XLIX, 51
 Poczobut Jerzy 254
 Podgorski Konstantin 226
 Podraza Antoni XIX, XXXIX, 115
 Pokorna-Ignatowicz Katarzyna XV
 Polibiusz (Polybios) 5, 20
 Pollock Frederick 43
 Pomianek Tadeusz XV
 Popiołek Wojciech 253, 254
 Popławska Monika 186
 Pospelovsky Dimitri V. 205
 Possenti Vittorio 208, 215, 226
 Potocki Alfred 140, 144, 147
 Potocki Andrzej 122

Indeks nazwisk

- Potocki Ignacy 67, 69–76, 78–80
 Pötzl Norbert F. 430
 Powój, kasztelan 29
 Półciwiarzek Józef 119
 Prejs Marek 68
 Prenca, kasztelan 29
 Preobrażenskij Jewgiej 216
 Presza, kasztelan 29
 Priba, kasztelan 29
 Prochaska Antoni 64
 Prokop Krzysztof R. XIX, XXXIX
 Prugni Gianmario 7
 Pryscebur, kasztelan 29
 Przerębski, hrabia 93
 Przyborowski Walery 128, 129, 132
 Przybylska-Kapuścińska Wiesława 443
 Przybyłowski Kazimierz 248–251
 Przygodzki Jacek XV
 Ptak Marian J. XV
 Pucek Zbigniew XV, 115
 Puciata Jerzy 309, 317
 Pudysz Zbigniew 307
 Pułaski Michał 119
 Puljan Romuald 275
 Puttler Adelheid 406, 407
 Putz Carl 281
- Racibor I 28
 Racibor II 28
 Radwański Zbigniew 77–79, 247, 254
 Radziszewski Henryk 258
 Radzyner Joanna 139, 142, 143, 147, 150, 151
 Rafacz Józef XXXV
 Rajkiewicz Antoni 307, 312
 Rajski Jerzy 250
 Ranieri Filippo von XXXVII
 Ratajczyk Marek 443
 Ratyński, sędzia 91
 Reagan Ronald 195
 Redzik Adam XV
 Reeder Roberta 214
 Regulski Jerzy 312
 Rejtan Tadeusz 153
 Rembowski Aleksander 64
- Repnin Mikołaj 76
 Reszczyński Jarosław XV
 Reumont Alfred von 85
 Reymont Władysław 199
 Rezmer Waldemar 120
 Rideford Gerard de 36
 Rimscha Wolfgang von 108
 Rochil, kasztelan 29
 Rodolico Nicolo 84
 Rodriguez Ramos Maria Jose 373
 Roepell Richard 156, 162
 Rohoziński Jerzy 20
 Rojko Antoni 274
 Romaniuk Adam 327
 Romańczuk Julian 121
 Romaszewski Zbigniew 306
 Romaszewski Zygfryd XVI
 Romer Eugeniusz 118
 Romul Janusz 304
 Romulus 7
 Rosbierski Antoni XXXVII
 Rosenblatt Józef XXXVII
 Rosetto Jean 430
 Roslof Edward E. 206
 Rosner Ignacy 151
 Ross Taylor Lily 3–6, 8
 Rosset Aleksander de 234
 Rostworowski Emanuel Mateusz 67, 69–76, 79, 80
 Rostworowski Michał 248
 Rotondi Giovanni 7, 12, 13
 Rougemont Denis de 421, 430, 431
 Rousseau Jean-Jacques 65, 82, 88, 322, 400, 407–409, 411
 Rozmarynowicz Andrzej 309, 312, 314
 Rozwadowski Władysław 247, 248
 Rozwar, kasztelan 29
 Rudolf Walter 104, 352
 Ruffert Matthias 400, 406, 407, 413, 419
 Rusca Markus Pinariusz 21
 Russek Grzegorz XLI
 Ruszar Józef Maria 226
 Rutiliusz Gajusz Marcjusz 19
 Rutkowski Henryk 309, 312, 314
 Rybarski Roman 259

Indeks nazwisk

- Rybicki Marian 297
 Rychard Andrzej 324
 Rykowski Zbigniew 309, 312
 Rymarczyk Jan 443
 Rzegocki Arkady 123
 Rzewuski Adam 65
- Saavedra Modesto 337
 Sade Donatien-Alphonse-François de 220
 Safjan Marek 247, 329
 Saladyn 34
 Sallustius Gaius Crispus 14
 Salmonowicz Stanisław XVI, XL
 Samsonowicz Henryk 61
 Sandretzky-Sandraschütz von 159
 Sarnecki Paweł XLII, 318
 Sartori Giovanni 321
 Sayn-Wittgenstein Ilonka 412
 Schaffgotsch von 158
 Schäffle Albert 145
 Schenk Eduard von 110
 Schepers Stefan XXXVIII
 Schiffmann Dieter 107
 Schiller Friedrich 421, 431
 Schlink Bernhard 353, 355, 356
 Schlosser Hans 82
 Schmale Wolfgang 431
 Schmid Alois 104
 Schmidt-Aßmann Eberhard 353, 354, 419
 Schmitt Carl 406, 407, 410
 Schnapp F.E. 352
 Schoenaich-Carolath 157
 Scholler Heinrich 110
 Scholz Rupert 353
 Schönberger Christoph 348, 400, 406, 419
 Schönborn Friedrich 139, 141, 143, 144
 Schröder Rainer J. 351
 Schulte Martin 351
 Schumacker Roland 362, 363, 365
 Schußburner Josef 215
 Schwarze Jürgen 431
 Scullard Howard Hayes 18
- Scypion Publiusz Korneliusz 22–24
 Szczeniecki Michał 26
 Sdobnikov Yuri 194
 Seitschek Hans Otto 201
 Semkiw Ostap Iwanowycz 121
 Senkowska-Gluck Monika 94
 Serafin, mnich 226
 Serczyk Władysław Andrzej 188
 Serednicki Antoni 121
 Sergiusz I, patriarcha Moskwy 205
 Shalit Wendy 220
 Shelton Curtis John 205
 Sieghart Rudolf 152
 Sierpowski Stanisław 184
 Sikorska-Dzięgielewska Krystyna XXXIX
 Sikorski Szymon XLVII
 Simon Dieter von XXXVII
 Siwik Anna 321
 Siwiński Włodzimierz XI, XII
 Skalkowski Adam Mieczysław 129
 Skoczyński Jan 201
 Skórzyński Jan 244, 307–309
 Sławek Walery 237
 Sławiński Andrzej 438, 443
 Sławiński Roman XLII
 Słodkowska Inka 244
 Smirnow Cyryl 226
 Smith Adam 442, 443
 Smith Bruce P. 49, 50
 Smoleński Paweł 318
 Smoleński Władysław 67
 Smyk Grzegorz XVI, XLII, 128
 Sobczak Jacek XLIX
 Sobociński Władysław 97
 Sobolewski Mihael 184
 Sobolewski Marek 123
 Sokolewicz Wojciech 239, 312
 Sokolov Andrei 232
 Sokołowski Serafin 69
 Sokołowski, poseł 148
 Solarz Jan Krzysztof 441, 443
 Solimir, kasztelan 29
 Sołtysiński Stanisław 251, 253
 Sołżenicyn Aleksander 208, 209, 214, 226

Indeks nazwisk

- Sondel Janusz XVI, XLIX, 15, 252
 Sosnowski Adam Maciej 336
 Sosnowski Jerzy 312
 Sośniak Mieczysław 249–251
 Sowa Kazimierz 312
 Sójka-Zielińska Katarzyna XVI, 94, 272
 Spyra Jan XL
 Szrednicki, ks. kanclerz 271
 Stadnicki Aleksander XL
 Stadnicki, prezes sądu 95
 Stalin Józef 185, 186, 190–195, 200, 205, 211, 214, 217, 219, 221, 223, 225, 226, 228, 229, 231, 232
 Stanisław August Poniatowski XXXVII, 68, 75, 79
 Stapiński Jan 148, 234
 Staveley E. Stuart 7, 11
 Stefan Batory 52
 Stegner Tadeusz 122
 Stein Karol von 84
 Steinberg Ruldolf 351
 Stelmach Jerzy XXXIX, 336
 Stelmachowski Andrzej 307
 Stengel Karl Michael von 164
 Stiglitz Joseph E. 443
 Stoczewska Barbara XVI, XLV
 Stojałowski Stanisław 148
 Stolarczyk Marian 117
 Stolberg-Wernigerode zu hr. 159
 Stolleis Michael XVI, XXXVIII, 103, 106, 347, 348
 Stourzh Gerald 146
 Strasburger Edward 258
 Streinz Rudolf 407, 411, 415, 418, 431
 Stroganow Siergiej Grigorijewicz 133
 Stus Marek XVI
 Suhecki Wiktor 188, 192, 195
 Sucheni-Grabowska Anna 51
 Suchman Mark C. 319
 Suchodolski Jan 69
 Sulisław, kasztelan 29
 Sulla Lucjus Korneliusz 8, 10, 18, 20, 21, 23, 24
 Sulek Antoni 324
 Supernat Jerzy 336
 Suski Paweł 302–304
 Susmel Edoardo 184
 Sydow Gernot 111
 Sylwestrzak Andrzej 192, 194, 291, 292, 295, 299
 Sypniewski Tomasz XLVI
 Szablowski Józef XXVI
 Szafrąński Wojciech XVI, 68
 Szalamow Warłam 227–229, 231
 Szambelan Marek 312
 Szaniawski Franciszek Ksawery 91, 94
 Szaniawski Klemens 309
 Szawiel Mariola 231
 Szawłowski Ryszard XLIV, 291, 294, 297
 Szczepaniec Józef 68
 Szczepanowski Stanisław 124
 Szczepański Jan Józef 309, 312, 313
 Szczęsnowicz Stanisław 274
 Szeluchin S. 187
 Szer Seweryn 250
 Szlachta Bogdan XVI, XLV
 Szmulik Bogumił 333
 Szostek Andrzej XI, XII
 Szpopier Dariusz XVI
 Szpor Wincenty XLIV
 Szpunar Maciej 253
 Szujski Józef 119
 Szulc Tadeusz XI, XII
 Szwagrzyk Józef Andrzej 285
 Szyłow Dienis Nikołajewicz 133
 Szymczak Tadeusz 192
 Szyndler Bartłomiej 67
 Szyszkowski Wacław 240, 241
 Śliwowski René 207
 Święca, kasztelan 29
 Święcicka Paulina XVI, XLIII, 15, 252
 Taaffe Edward von 139–141, 143–148
 Tabęcki C. 250
 Tacyt Publiusz Korneliusz 18
 Tang K. 120
 Tarnowska Anna XVI
 Tarnowski Stanisław 123, 146
 Tarwacka Anna 24

Indeks nazwisk

- Tatiszczew Siergiej S. 128
 Tavanti Angelo 87
 Taylor Frederick Winslow 210
 Teodor z Tobolska 226
 Teognost, mnich 226
 Terlikowski Tomasz P. 205, 218–220
 Thatcher Margaret 368, 370
 Thiériot Jean-Louis 409
 Thol-Hauke Angelika XVI
 Thun Franz 140
 Thym Daniel 400
 Tibiletti Giuseppe 10
 Tichon, patriarcha Moskwy 206
 Timmer Jan 21
 Tłokiński Waldemar XVI, XXVI, XXX
 Tomaszewski Maciej 253
 Torroja (Torroge) Arnold de 34
 Toševa-Karpowicz Ljubinka 184
 Trammer Henryk 250
 Trembicka Krystyna 240, 307–309, 317
 Trocki Lew Dawidowicz 185, 86, 214
 Troitskij Beniamin 226
 Troitskij Hilarion 226
 Tuchaczewski Michaił 186
 Tullius Servius 5, 8
 Turi Gabriele 86
 Turij Oleh 119
 Tworysz, kasztelan 29
 Tymowski Józef 129–132, 135

 Ulitzka Karl 173
 Unima, kasztelan 29
 Ura Edward 318
 Ura Elżbieta 318
 Urban Jan 276
 Uruszczak Waław XVI, XXXV–
 –XXXIX, XLIII, XLIV, 15, 44, 51–
 –53, 75, 89, 102, 123, 252
 Uspienskij Faddej 226
 Uzzell Lawrence A. 226

 Valerius Lucius 12
 Valsecchi Franco 81, 82
 Varro Marcus Terentius 5–7
 Vedder Christoph 407

 Veh Otto 107
 Veneziani Bruno 373
 Vetulani Adam XXXV
 Voegelin Eric 201, 202, 220
 Vogel Klaus 360
 Völk Joseph (Franz Joseph) 111

 Wachholz Szczęśny 89
 Waddington Lisa 368
 Wagener Frido 352
 Wahl Rainer 351, 353, 400, 412, 419
 Walachowicz Jerzy XVI, XL, 26, 30, 31
 Walaszek Bronisław 250, 251
 Waldenberg Marek 115, 118, 120, 188,
 189, 398
 Wallentin-Hermann Friederike 362–364
 Waltoś Stanisław XVI
 Wałęsa Lech 308, 312
 Wałujew Piotr 131–135, 137
 Wandruszka Adam 81, 82
 Wapiński Roman 122
 Warcisław I 26–28
 Warcisław II 28
 Warcisław III na Dyminie 28
 Warcisław IV na Wołoszycz 28
 Warcisław, kasztelan 29
 Wargina, kasztelan 29
 Wartenburg Yorck von 159
 Wasilewski Jacek 244
 Wasilewski Leon 119, 123, 189
 Wasilewski Tadeusz 184
 Wasyl IV Szujski 52
 Wawrzecki Tomasz 69, 70
 Wawrzyniak Alfred 312
 Weidenfeld Werner 431
 Wejman Grzegorz 26
 Wereszycki Henryk 184
 Werth Nicolas 225
 Wesółowski Włodzimierz 324
 Westerwelle Guido 423
 Weyssenhoff Józef 67–75, 77–79
 Wiącek-Orłowska Janina 304
 Widacki Jan XVI
 Wielhorski Michał 65
 Wielopolska Paulina 127

Indeks nazwisk

- Wielopolski Aleksander 127–137
 Wierzbowski Eustachy 250
 Wierzbowski Marek 318
 Więcesław, kasztelan 29
 Wilhelm I Wirtemberski 107
 Williusz Lucjusz 21
 Wilson Woodrow Thomas 176
 Winczorek Piotr 320
 Windischgrätz (Windisch-Grätz) Alfred
 zu 139–141, 143, 144, 147, 149, 151
 Windischgrätz Ludwik 141
 Winiarz Alojzy 121
 Wintgens Luc J. 323, 329
 Wisław, kasztelan 29
 Wisłocki Władysław Tadeusz 118
 Wisner Henryk XXXVI
 Wiszka Emilian 120, 187
 Wiśniewski Leszek 301
 Witkowski Wojciech XVI, XXXIX,
 XLIII, XLIX
 Witkowski Zbigniew 184
 Władimow Gieorgij 207, 227, 229
 Władysław I Łokietek XXXVIII
 Wodzicki Stanisław 94
 Wojakowski Józef XXXVI
 Wojciech, biskup woliński 29
 Wojciechowski Mieczysław 187
 Woleński Jan 333
 Wolfrum Edgar 253
 Wolicki, sędzia 91
 Wolter Aleksander 250
 Wołczyński Józef 94
 Wood John C. 375
 Woroszyn Aleksiej 226
 Woslenskij Michaił 210
 Wozniesiński Andriej 203
 Woźnicki Jerzy XI, XII, XLII, XLIII
 Wódz Jacek 115
 Wódz Kazimiera 115
 Wójcik Mariusz Piotr 248, 249, 251
 Wroceński Józef 252
 Wrong Dennis H. 327
 Wronkowska Sławomira 328
 Wrotnowski Antoni 129
 Wróblewski Stanisław 280
 Wrzyszczy Andrzej XVI, XLIX
 Wurmbrand Gundaker 139, 141, 145,
 151
 Wuttke Heinrich 156
 Wyczański Andrzej 60
 Wyczechowski Antoni 91–94
 Wyczechowski Onufry 91
 Wyrwińska Karolina XVI
 Wyrzykowski Mirosław 329
 Wysłouch Bolesław 123, 124
 Wyszowski Michał 25
 Wyzner Elżbieta 195
 Young Glennys 205
 Zabłocki Jan XVI, 4, 7, 10, 11, 15, 24
 Zabłocki Janusz 312
 Zachariasiewicz Maria Anna 254
 Zadencki Jarosław 200
 Zajcew Iwan M. 231
 Zakrzewska Janina 240, 241
 Zalassowski Marcin 90
 Zaleska Aleksandra 141
 Zaleska Małgorzata 443
 Zaleski Michał 79
 Zaleski Wacław 141, 148
 Zalewski Jan 309, 312, 313
 Zambrowski Roman 299, 300
 Zamorski Krzysztof 116
 Zamoyski Andrzej 129, 133, 134
 Zanela Riccardo 176, 183
 Zapolya Jan 56
 Zapolya Jan Zygmunt 56
 Zarzycki Zdzisław XVI, XL, XLII
 Zawada Kazimierz 252, 254
 Zawadzki Sylwester 240
 Zawist, kasztelan 29
 Zdanowski Mirosław XI, XII
 Zdrójkowski Zbigniew XXXVII, 68
 Zdybicka Zofia J. 204, 222
 Zdziechowski Marian 199
 Zegadło Robert 254
 Zgórniak Marian XLIII
 Zickel Raymond E. 210
 Ziejka Franciszek XLII

Indeks nazwisk

Ziemiałkowski Florian 142, 151
Zienkowska Krystyna 68
Zimmerman Joachim 81, 82
Zinowiew Grigorij 223
Zmierczak Maria XVI
Znamierowski Czesław 323
Zoll Andrzej 98
Zoll Fryderyk 248
Zoltán János XVI
Zuba Krzysztof XLIII

Zwezdinskij Serafin 226
Zwierew Piotr 226
Zygmunt I Stary 57
Zygmunt II August 51–54
Zygmunt III Waza 52
Zyndram-Kościałkowski Marian 273

Żakowski Jacek 309
Żeleźnik Tadeusz 208
Żmigrodzki Marek 333

Noty o autorach



Stanisław Grodziski, prof. dr hab, Uniwersytet Jagielloński

Andrzej Dziadzio, prof nadzw. dr hab., Uniwersytet Jagielloński

Waldemar Tłokiński, prof. dr hab., Ateneum – Szkoła Wyższa w Gdańsku

Jan Zabłocki, prof. dr hab., Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego
w Warszawie

Karolina Wyrwińska, dr, Uniwersytet Jagielloński

Jerzy Walachowicz, prof. dr hab., Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu

Marian Małecki, dr, Uniwersytet Jagielloński

Jan Halberda, dr, Uniwersytet Jagielloński

Wacław Uruszczak, prof. dr hab., Uniwersytet Jagielloński

Jan Widacki, prof. dr hab., Krakowska Akademia Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Ryszard Łaszewski, prof. dr hab., Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

Wojciech Szafrąński, dr, Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu

Marcin Kwiecień, dr, Uniwersytet Jagielloński

Dorota Malec, prof. dr hab., Uniwersytet Jagielloński

Anna Tarnowska, dr, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

Barbara Stoczewska, prof. nadzw. dr hab., Krakowska Akademia im. Andrzeja
Frycza Modrzewskiego, Uniwersytet Jagielloński

Dariusz Szpoper, prof. dr hab., Uniwersytet Gdański

Waldemar Łazuga, prof. dr hab., Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu

Tomasz Kruszewski, prof. dr hab., Uniwersytet Wrocławski

Tadeusz Maciejewski, prof. dr hab., Uniwersytet Gdański

Adam Lityński, prof. dr hab., Uniwersytet Śląski

Noty o autorach

Andrzej Bryk, dr hab., Uniwersytet Jagielloński

Jacek Czajowski, prof. nadzw. dr hab., Gdańska Wyższa Szkoła Humanistyczna

Marian Grzybowski, prof. dr hab., Uniwersytet Jagielloński

Bogusława Gnela, prof. nadzw. dr hab., Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Irena Czaja-Hliniak, prof. nadzw. dr hab., Krakowska Akademia im. Andrzeja
Frycza Modrzewskiego

Piotr Fiedorczyk, dr, Uniwersytet w Białymstoku

Marek Stus, dr, Uniwersytet Jagielloński

Jacek M. Majchrowski, prof. dr hab., Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza
Modrzewskiego, Uniwersytet Jagielloński

Marian Kallas, prof. dr hab., Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego
w Warszawie

Tadeusz Biernat, prof. nadzw. dr hab., Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza
Modrzewskiego

Józef Filipek, prof. dr hab., Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza
Modrzewskiego

Michael Stolleis, prof. dr, Max-Planck Institut Frankfurt am Main, Niemcy

Apoloniusz Kostecki, prof. dr hab., Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza
Modrzewskiego

Joseph R. Carby-Hall, prof. dr, The University of Hull, Kingston upon Hull,
Wielka Brytania

Rolf Grawert, prof. dr, Uniwersytet w Bochum, Niemcy

Harald G. Kundoch, prof. dr hab., Kolonia, Niemcy

Eugeniusz M. Pluciński, prof. nadzw. dr hab., Krakowska Akademia im. Andrzeja
Frycza Modrzewskiego

Spis treści



Listy gratulacyjne

Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego prof. Barbara Kudrycka	V
Arcybiskup Metropolita Krakowski ks. kard. Stanisław Dziwisz	VII
Kolegium Rektorów Szkół Wyższych Krakowa	
prof. dr hab. Karol Musioł	IX
Fundacja Rektorów Polskich prof. dr hab. Jerzy Woźnicki	XI
Tabula Gratulatoria	XIII

Stanisław Grodziski, Andrzej Dziadzio

Profesor Jerzy Malec w czterdziestolecie pracy naukowej	XVII
---	------

Waldemar Tłokiński

Profesora Jerzego Malca rola i działalność w Konferencji Rektorów	
Zawodowych Szkół Polskich	XXV
Wykaz publikacji prof. dr. hab. Jerzego Malca	XXXV
Doktoranci prof. dr. hab. Jerzego Malca	IL

Prawo i władza na przestrzeni wieków

Jan Zabłocki

Uchwały rzymskich zgromadzeń ludowych	1
---	---

Karolina Wyrwińska

Na straży republiki – kilka uwag o znaczeniu zasad <i>cursus honorum</i>	
dla ustroju rzymskiego w czasach przedsullańskich	17

Jerzy Walachowicz

Dokumenty świadectwo dają	25
---------------------------------	----

Marian Malecki

Demokracja czy absolutyzm w Kościele, czyli o wyborze wielkiego	
mistrza templariuszy	33

Jan Halberda

Środki odwoławcze w średniowiecznym i nowożytnym <i>common law</i>	41
--	----

Spis treści

<i>Wacław Uruszczak</i>	
<i>Literae deliberatoriae pro conventu indicendo z 1571 r.</i>	51
<i>Jan Widacki</i>	
Mężobójstwa w Polsce w XVI w. Kilka uwag współczesnego kryminologa	57
<i>Ryszard Łaszewski</i>	
Sejmiki relacyjne w Polsce stanisławowskiej	63
<i>Wojciech Szafrński</i>	
Józef Weyssenhoff a nowa forma rządu. Przyczynek do historii prawa czasów stanisławowskich	67
<i>Marcin Kwiecień</i>	
Toskańskie projekty konstytucyjne wielkiego księcia Piotra Leopolda (1765–1790)	81
<i>Dorota Malec</i>	
Wprowadzenie Kodeksu Napoleona w Departamencie Krakowskim Księstwa Warszawskiego w świetle relacji „Gazety Krakowskiej”	89
<i>Anna Tarnowska</i>	
O wczesnym konstytucjonalizmie Niemiec południowych ze szczególnym uwzględnieniem kwestii praw obywatelskich i ich ochrony	103
<i>Barbara Stoczewska</i>	
Ze spraw narodowościowych Galicji	115
<i>Dariusz Szpopier</i>	
U genezy reform ustrojowych Aleksandra Wielopolskiego w Królestwie Polskim w latach 1861–1862	127
<i>Waldemar Łazuga</i>	
Windischgrätz, Madeyski, Dunajewski i eksperymentalna koalicja	139
<i>Tomasz Kruszewski</i>	
Okręgi wyborcze w wyborach do śląskiego landtagu w latach 1825–1933	155
<i>Tadeusz Maciejewski</i>	
Konstytucja Wolnego Miasta Fiume (Rijeka) z 27 sierpnia 1920 r.	175
<i>Adam Lityński</i>	
Utworzenie Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich. W 90. rocznicę	185
<i>Andrzej Bryk</i>	
Budowa ustroju totalitarnego w Związku Sowieckim	197

Spis treści

<i>Jacek Czajowski, Marian Grzybowski</i>	
Kilka refleksji o drugiej izbie ustawodawczej w II RP i projektach Konstytucji III RP	233
<i>Bogusława Gneta</i>	
Geneza polskich ustaw o prawie prywatnym międzynarodowym	247
<i>Irena Czaja-Hliniak</i>	
Wybrane zagadnienia opłat publicznych w międzywojennych finansach komunalnych	257
<i>Piotr Fiedorczyk</i>	
Echa projektów unifikacji osobowego prawa małżeńskiego w II RP na terenie województwa białostockiego	269
<i>Marek Stus</i>	
Posag w krakowskiej praktyce notarialnej okresu międzywojennego	279
<i>Jacek M. Majchrowski</i>	
Ewolucja systemu kontroli państwowej w Polsce lat powojennych. Od Biura Kontroli przy Prezydium Krajowej Rady Narodowej do Ministerstwa Kontroli Państwowej	291
<i>Marian Kallas</i>	
Prawo o stowarzyszeniach przy Okrągłym Stole w 1989 r.	301
<i>Tadeusz Biernat</i>	
Władza publiczna. Problemy legitymizacji	319
<i>Józef Filipek</i>	
Podstawa prawna i podstawa faktyczna działalności administracyjnej władzy publicznej	339
<i>Michael Stolleis</i>	
Wandlungen des Verwaltungsrechts in der Bundesrepublik Deutschland	347
<i>Apoloniusz Kostecki</i>	
Instytucja nieograniczonego obowiązku podatkowego w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości	357
<i>Joseph R. Carby-Hall</i>	
Working Time: The British Experience	367
<i>Rolf Grawert</i>	
Europa: in varietate concordia. Zur Union von Integration, Identität und Kohärenz	397
<i>Harald G. Kundoch</i>	
Eurokrise oder Kriseneuro: Der Euro verlangt eine Stabilitätsunion	421

Spis treści

Eugeniusz M. Pluciński

Euroland z perspektywy paradygmatu ekonomii integracji.

Wybrane aspekty w kontekście kryzysu fiskalnego 433

Indeks nazwisk 445

Noty o autorach 463

Rada Wydawnicza Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego:
Klemens Budzowski, Maria Kapiszewska, Zbigniew Maciąg, Jacek M. Majchrowski

Recenzja: prof. dr hab. Stanisław Waltoś

Projekt okładki i skład: Oleg Aleksejczuk

Redaktor prowadzący: Halina Baszak-Jaroń, współpraca: Małgorzata Bączyńska

Adiustacja: Margerita Krasnowolska

Indeks nazwisk: Oleg Aleksejczuk

Zdjęcie: Gabriela Buzek-Garzyńska

ISBN 978-83-7571-268-1

Copyright© by Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego
Kraków 2012

Żadna część tej publikacji nie może być powielana ani magazynowana
w sposób umożliwiający ponowne wykorzystanie,
ani też rozpowszechniana w jakiegokolwiek formie
za pomocą środków elektronicznych, mechanicznych, kopiujących,
nagrywających i innych, bez uprzedniej pisemnej zgody właściciela praw autorskich

Na zlecenie:



Krakowskiej Akademii
im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego
www.ka.edu.pl

Wydawca:
Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne sp. z o.o. – Oficyna Wydawnicza AFM,
Kraków 2012

Druk i oprawa: Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne sp. z o.o.

Sprzedaż prowadzi:
księgarnia „U Frycza”
Kampus Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego
ul. Gustawa Herlinga-Grudzińskiego 1, 30-705 Kraków
tel./faks: (12) 252 45 93
e-mail: ksiegarnia@kte.pl